INVESTIR DANS LES GENS :

CRÉATION D'UNE SOCIÉTÉ AXÉE SUR LE CAPITAL HUMAIN POUR L'ONTARIO

COMITÉ D'ÉTUDE SUR LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

104-04993/

FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÉ DE TORONTO
78 Queen's Park
Toronto, Canada M5S 2C5

LE DOYEN

Tél. : 416 978-3718
Téléc. : 416 971-3026
Courriel : ron.daniels@utoronto.ca

Le 24 février 2004

Monsieur Dalton McGuinty, premier ministre
Cabinet du premier ministre
Édifice de l'Assemblée législative
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1A1

Monsieur,

Je vous écris en ma qualité de président du Comité d'étude sur le rôle du gouvernement. Au nom du comité, il me fait plaisir de vous soumettre notre rapport final : « Investir dans les gens : Création d'une société axée sur le capital humain pour l'Ontario ».

Comme vous le savez, le comité a été formé en janvier 2002. Son mandat était extrêmement vaste. Nous avons été invités à étudier le rôle futur du gouvernement dans le contexte de la promotion de la croissance économique, de collectivités fortes, de la responsabilité fiscale et de l'imputabilité.

Nous étions particulièrement invités à aborder les points suivants :

- le rôle de l'État;
- la nature de son rôle en matière d'adoption de politiques, de règlements et de normes ainsi que de surveillance et de rapport afin de préserver l'intérêt public;
- ses lignes appropriées de responsabilité : ce qu'il devrait entreprendre et comment le faire, ce qu'il devrait cesser ou continuer de faire, que ce soit seul ou en partenariat avec d'autres;
- la valeur de la fonction publique;
- les principes généraux de toute source de recettes non fiscales pour le gouvernement;
- les occasions de participation des citoyens.

Au début, le comité a été invité à remettre son rapport au premier ministre au plus tard en juillet 2003. Cependant, nos travaux ont été suspendus pendant plusieurs mois, d'avril à septembre 2002, pendant la période de changement de gouvernement, ce qui a nécessité une prolongation de mandat de six mois.

Une fois son mandat confirmé en septembre 2002, le comité, en association avec le directeur de recherche, le professeur Michael Trebilcock, a entrepris une vaste recherche sur certains aspects du futur rôle du gouvernement. Assisté d'un Comité consultatif de recherche composé de chercheurs reconnus à l'échelle nationale et internationale en matière de gouvernement, le comité a commandé cinquante études différentes dirigées par des experts de renom dans quatre domaines principaux :

- gouvernement responsable, citoyens responsables;
- l'éducation;
- l'environnement commercial concurrentiel sur le plan international;
- les collectivités en santé.

Il convient de prendre note que les chercheurs dont le comité a retenu les services apportent un certain nombre de perspectives intellectuelles et philosophiques sur le rôle qui convient au gouvernement dans une société moderne. Nous sommes d'avis que cette diversité de perspectives a contribué à la richesse de nos délibérations et, ultimement, à la qualité de notre rapport.

Les études commandées par le comité ont fait l'objet d'un examen approfondi et de critiques intenses de la part des membres du comité et de notre personnel de recherche à l'occasion d'une série d'ateliers qui ont eu lieu à l'été 2003. À la suite des ateliers, les chercheurs que nous avons mandatés ont été invités à revoir leurs études afin de tenir compte des questions et des perspectives évoquées et de présenter les ébauches finales au comité pour étude. Ces rapports sont affichés sur notre site Web, à l'adresse http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/index.htm

Sur la foi de la recherche ainsi effectuée, le comité a décidé d'orienter ses recommandations à propos du rôle que sera appelé à jouer le gouvernement autour du thème de la promotion d'une société axée sur le capital humain. Il a plus particulièrement décidé d'inscrire ses recommandations principales dans le cadre des priorités établies en matière d'éducation, de villes et d'engagement civique. Nous avons été informés que les priorités évoquées dans notre rapport supposent des dépenses publiques supplémentaires de 2,7 milliards de dollars.

Nous avons également étudié une série d'initiatives ayant pour objet de réformer le système fiscal, de redistribuer les dépenses actuelles du gouvernement et d'améliorer la prestation des services gouvernementaux. Dans le rapport, nous expliquons comment ces initiatives permettent d'engager les dépenses relatives aux nouveaux domaines de priorité d'une façon prudente sur le plan fiscal, en les étalant dans le temps.

Pour en arriver à ses recommandations finales, le comité a profité pleinement d'une synthèse complète réalisée par notre personnel de recherche à partir de la kyrielle d'études que nous avions commandées. Les membres du comité ont débattu avec vigueur entre eux et avec le personnel des réformes souhaitées. L'étude du personnel est affichée sur notre site Web où la population peut la consulter.

En vous présentant notre rapport, je désire souligner le dévouement et l'enthousiasme de chaque membre du comité à l'égard de l'intérêt public. Chacun a apporté une perspective particulière importante à nos délibérations. Malgré leur état de bénévole et la quantité imposante et incessante de demandes auxquelles ils ont dû accorder temps et énergie au cours des deux dernières années, ils ont tous servi la province avec entrain, distinction et ardeur.

J'aimerais également faire remarquer que le comité a profité de l'apport de Rita Burak (présidente de Hydro One) et de Richard Dicerni (président par intérim d'Ontario Power Generation). Mme Burak et M. Dicerni ont d'abord été nommés au comité mais, malheureusement, ils n'ont pas pu participer aux délibérations finales en raison de la prolongation de notre mandat et du caractère urgent de leurs autres responsabilités publiques.

Je désire en outre remercier le directeur de recherche du comité, le professeur Michael Trebilcock, et son personnel de recherche, particulièrement le professeur Andrew Green et M. Roy Hrab, pour les efforts incroyables qu'ils ont déployés pour nous. La tâche de nous acquitter d'un mandat aussi vaste a été grandement facilitée par leur empressement et leur énergie. Nous leur en sommes redevables.

Permettez-moi de terminer en révélant le coût total de ce rapport et de la recherche qui en découle. Au cours des deux dernières années, sur un budget de 1,8 million de dollars, nous avons consacré 1,5 million de dollars aux cinquante études que nous avons commandées et au soutien au personnel de recherche. Enfin, la question de savoir si ces dépenses sont justifiées par l'ensemble des travaux que nous présentons à votre gouvernement revient aux citoyens de l'Ontario et c'est à eux que ce rapport est dédié.

Cordialement,

Ronald J. Daniels

Pour obtenir des copies additionnelles: www.townhallontario.gov.on.ca

---

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2004
La reproduction à des fins non commerciales est autorisée.

ISBN 0-7794-6060-X / 0-7794-6061-8

This document is available in English.

PRÉFACE 1

PARTIE I ACCROÎTRE NOTRE POTENTIEL 3
A. L'Ontario, une société axée sur le capital humain 3
B. La transformation de l'Ontario et la nécessité d'atteindre des niveaux supérieurs en matière de capital humain 6

PARTIE II POUR UNE SOCIÉTÉ AXÉE SUR LE CAPITAL HUMAIN 10
A. Renforcer l'éducation 10
i) Poser les bases : l'éducation de la petite enfance 10
ii) Renforcer l'éducation au primaire et au secondaire 12
iii) Promouvoir l'excellence et l'accessibilité de l'éducation postsecondaire 15
iv) S'adapter au changement grâce à la formation 18

B. Revitaliser les villes 21
i) Réformes financières 21
ii) Coordonner les gouvernements locaux 23
iii) Réformer le gouvernement municipal 23
iv) Aider les immigrants 24
v) Renforcer l'infrastructure 25

C. Accroître l'engagement civique 27

PARTIE III DES CHOIX DIFFICILES 32
A. La nécessité de faire des choix difficiles 32

B. Politique budgétaire, économique et environnementale 34
i) Impôts 34
ii) Fédéralisme fiscal 35
iii) Programmes de développement économique 36
iv) Petites collectivités et collectivités rurales et éloignées 38
v) Politique environnementale 41
vi) Cadre de travail relatif à l'électricité 43

C. Un gouvernement plus intelligent 48
i) Réglementation 48
ii) Responsabilité du secteur public 49
iii) Prestation des services publics par le secteur privé 50
iv) La fonction publique 52

D. Soins de santé 54
i) Dépenses en soins de santé, catalyseurs et défis 55
ii) Le défi de la gouvernance 58
iii) Orientations de la réforme 61

PARTIE IV CHEMINEMENT RECOMMANDÉ 67
A. Progression par étapes 67
B. Faisabilité financière 67

LISTE DES RECOMMANDATIONS 71

ANNEXE A : Cadre de référence 87
ANNEXE B : Membres du Comité d'étude 88
ANNEXE C : Membres du personnel du comité 91
ANNEXE D : Rapport du personnel et documents de recherche 92

PRÉFACE

Le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied le Comité d'étude sur le rôle du gouvernement en Ontario (le « Comité ») en janvier 2002 et lui a donné pour mandat d'examiner les nouveaux défis auxquels la province de l'Ontario pourrait faire face au cours des 10 à 15 prochaines années et de proposer des priorités et des orientations politiques générales qui permettraient au gouvernement de relever ces défis.

Au début de notre mandat, nous avons tenu des consultations à grande échelle auprès des responsables de l'élaboration des politiques en Ontario et au-delà des frontières provinciales afin de définir le thème central de notre travail et d'élaborer un plan stratégique. À la lumière des conseils que nous avons reçus, nous avons demandé à d'éminents chercheurs et analystes de l'Ontario, d'ailleurs au Canada et d'autres pays de préparer 50 documents de recherche dans le but de recueillir les meilleures idées sur le rôle du gouvernement et de déterminer les meilleures pratiques actuelles en matière de conception et de mise en œuvre des politiques. Nous avons cherché à le faire d'un large point de vue comparatif (consulter l'annexe D pour voir la liste de tous les documents de recherche). Nous avons donné carte blanche aux auteurs de ces documents pour qu'ils nous présentent leurs propres opinions au sujet des questions à l'étude. Par la suite, nous avons demandé à notre personnel de recherche de préparer une synthèse de ces travaux et d'en tirer leurs propres conclusions. Les opinions exprimées dans les documents de recherche et le rapport du personnel ne représentent pas nécessairement les opinions des membres du Comité; la position de ce comité est exposée dans le présent document. Néanmoins, nous considérons la création de ce vaste corps de recherche, y compris les ateliers au cours desquels nous avons examiné, évalué et mis à l'épreuve la recherche, en collaboration avec d'autres spécialistes et des membres du personnel, comme un élément fondamental de notre contribution à titre de comité.

Lorsque nous avons formé nos opinions sur les sujets et les questions faisant partie de notre mandat, nous avons discuté intensément entre nous, avec le personnel de recherche et avec chacun des chercheurs. Il ne serait peut-être pas surprenant que cette discussion ait été une conséquence de l'étendue de notre mandat. Il existe sans aucun doute d'innombrables façons d'aborder la question du rôle du gouvernement. Le gouvernement a toujours joué une foule de rôles auprès de la société canadienne, notamment ceux de responsable de la réglementation, de bailleur de fonds, de prestataire de services et de tribune pour les décisions collectives. Parallèlement, la nécessité de concilier les rôles du gouvernement avec la liberté et la responsabilité qu'ont les citoyens de faire des choix et de s'engager au sein de nos collectivités demeure évidente.

Le gouvernement est investi d'innombrables rôles et responsabilités à l'égard de la vie des habitants de l'Ontario. Le thème du présent rapport découle de ce réseau complexe de rôles et de responsabilités : investir dans les gens afin de renforcer le capital humain des citoyens de l'Ontario. Nous croyons que ce thème jette les bases de l'encadrement des rôles qui conviennent respectivement au gouvernement et aux citoyens dans les années à venir. Il est inévitable que certains aspects du rôle ou du champ

d'action du gouvernement ne seront pas abordés dans le présent rapport. Nous croyons toutefois que la création d'une société axée sur le capital humain en Ontario changera considérablement la vie des Ontariens et des Ontariennes au cours des années qui viennent.

Les recommandations énoncées ci-dessous témoignent d'un consensus important entre nous au sujet des grands défis auxquels les gouvernements ontariens pourraient faire face au cours des 10 à 15 prochaines années et de l'orientation politique générale adaptée à ces défis. Nos recommandations se veulent un ensemble général de priorités que le gouvernement devrait tenter de mettre en œuvre d'ici 10 à 15 ans.

Dans certains cas, nous avons recommandé la création ou le renforcement d'organismes intermédiaires, comme des organismes de surveillance spécialisés dans les domaines de l'éducation et de la santé, afin de surveiller et d'évaluer diverses activités financées par le secteur public. Cette mesure est conforme à la dualité de notre mandat : examiner tous les aspects du rôle du gouvernement et concilier ce rôle avec les intérêts et les rôles des citoyens et des autres parties intéressées qui sont directement touchées. Dans un certain nombre de cas, comme ceux de l'éducation et des services de santé, les bénéficiaires directs des services (p. ex., les enfants et les patients) ne sont pas en mesure de faire connaître leurs préoccupations et leurs priorités au gouvernement de façon significative. Dans ce cas, les intérêts des citoyens dans leur sens le plus large demeurent inconnus et le dialogue se déroule en grande partie entre le gouvernement et les groupes d'intérêts spéciaux. Nous sommes d'avis que, dans ces circonstances, un organisme intermédiaire peut assumer un rôle représentatif plus large et offrir un point de vue objectif sans conflit d'intérêts inhérent. Étant autonomes et plus permanents que les gouvernements, ces organismes peuvent considérer la situation dans son ensemble et examiner ou surveiller les événements sur le plan local, prodiguer des conseils relativement aux cadres normalisés de gestion du rendement, chercher, élaborer et cerner des pratiques exemplaires sur les plans local et international qu'il serait possible d'adopter, effectuer des évaluations comparatives par rapport aux autres gouvernements (p. ex., en ce qui a trait à l'efficacité des systèmes et des prestataires) et mettre en place un mécanisme de transparence fondé sur des rapports périodiques. Nous croyons que ces groupes constituent un élément de plus en plus important d'un gouvernement moderne et sensible.

Nous désirons également souligner, par un commentaire préliminaire, que nous nous sommes adonnés principalement à un exercice « tous azimuts » qui s'appuie sur les meilleures considérations, analyses et pratiques recensées en Ontario, dans le reste du Canada et ailleurs dans le monde, ainsi que sur nos propres expériences et connaissances relatives aux divers points étudiés dans le présent document. Cependant, les recommandations énoncées ci-dessous n'ont pas été mises à l'épreuve et n'ont pas fait l'objet de discussions dans le cadre d'un processus de vaste consultation publique. Au moment de remettre le présent rapport au premier ministre, le comité croit qu'il pourrait être opportun que le gouvernement envisage de lancer un vigoureux processus de consultation publique et de discussions portant sur les défis cernés et l'orientation politique générale qui sont décrits dans le présent document.

INVESTIR DANS LES GENS : CRÉATION D'UNE SOCIÉTÉ AXÉE SUR LE CAPITAL HUMAIN

PARTIE I ACCROÎTRE NOTRE POTENTIEL

A. L'Ontario, une société axée sur le capital humain

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les Ontariens ont bâti une société vigoureuse et atteint un niveau d'excellence rarement surpassé qui fait l'envie du monde entier. Nous avons mis sur pied des systèmes d'éducation et de soins de santé à la fois accessibles et de haute qualité. Nous avons accueilli et intégré des vagues d'immigrants, l'une après l'autre, en canalisant leurs énergies ainsi que leurs talents. D'autre part, nous avons eu le bonheur de pouvoir bénéficier et exploiter d'abondantes ressources naturelles. Les réalisations des années d'après-guerre représentent certainement un succès colossal dont nous sommes fiers. Cette époque est toutefois révolue; une autre est en train de poindre à l'horizon.

Au cours des dix à quinze prochaines années, l'Ontario fera face à une série de nouveaux défis qui mettront à l'épreuve son ingéniosité et sa capacité de s'adapter au changement tout comme l'ont fait assurément ceux auxquels étaient confrontées les générations précédentes d'après-guerre. En tant que province, nous devons composer avec les complexités de la globalisation et de la rapidité des changements dans un monde de concurrence économique internationale, d'urbanisation, de progrès technologiques et de bouleversements démographiques et même de redéfinition de la notion de la vie de famille.

Afin de tirer parti de nos forces et de saisir les occasions que nous offre l'avenir, nous croyons que l'Ontario doit établir un climat au sein duquel le plein potentiel individuel, à savoir le « capital humain », des citoyens ontariens est encouragé, soutenu et reconnu par le gouvernement. Quand nous parlons de capital humain, nous l'entendons dans son sens le plus large. Il comprend les compétences économiques, les connaissances et les expériences professionnelles et personnelles qui permettent aux citoyens de l'Ontario de participer à la population active et d'être efficaces et concurrentiels en plus de contribuer avec créativité et imagination à notre prospérité économique. Le capital humain comprend également les compétences sociales et politiques des gens qui les rendent aptes à participer, à prospérer et à mieux assumer leurs responsabilités individuelles et collectives au sein d'une société démocratique diversifiée et donc à améliorer le bien-être de tous. Cela permet aux Ontariens de prendre des décisions valables, sur le plan tant personnel que collectif, alors qu'ils travaillent ensemble à bâtir un avenir qui saura répondre à leurs besoins. En adoptant des politiques visant à accroître le capital humain, nous croyons que les Ontariens atteindront des niveaux plus élevés de contribution à la vie publique et d'accomplissement personnel.

De quelle façon le gouvernement de la province interviendra-t-il auprès de la population ontarienne pour l'aider et l'orienter alors qu'elle s'engage sur la voie de l'avenir? Nous croyons que l'Ontario doit modifier ses structures de gestion et ses institutions afin de cultiver un climat dans lequel ses citoyens peuvent réaliser leur plein

potentiel et dans lequel les personnes et la société en général peuvent saisir les occasions qui se présentent. Les institutions ontariennes s'avèrent un élément essentiel à la capacité des citoyens et de la province de récolter les avantages qui découlent d'un capital humain hautement perfectionné.

Nous croyons également que le gouvernement doit intégrer plusieurs principes clés dans les structures de gestion des institutions qui sont conçues pour promouvoir le capital humain, à savoir la transparence, la responsabilisation, la réceptivité et l'aptitude à proposer des choix. Ces principes doivent sous-tendre les méthodes de gestion du gouvernement ontarien et également celles de ses organismes, des municipalités et des partenaires, comme les partenariats entre les secteurs public et privé, ainsi que des secteurs connexes tels que la santé, l'éducation et les services sociaux. Ces principes permettent de prendre des décisions de manière juste et efficace tout en aidant les citoyens à effectuer des choix personnels éclairés. Ils sont nécessaires à l'établissement du capital humain des Ontariens.

L'importance que nous attachons au capital humain est le reflet d'une réalité, à savoir que l'Ontario évolue au sein d'un environnement de plus en plus intégré à l'échelle mondiale. Ce phénomène d'intégration lance un défi à la province. L'Ontario doit investir dans le capital humain des Ontariens tout en demeurant conscient qu'ils ont toujours la liberté de s'installer dans une autre province ou un autre pays une fois qu'ils ont développé leur potentiel. C'est pourquoi nous devons créer une société dans laquelle les emplois, les avantages et l'environnement fiscal attirent (et gardent) investisseurs et immigrants et qui s'appuie délibérément sur nos solides assises et nos avantages concurrentiels, tels que des collectivités stables et humaines, une tradition de tolérance et de savoir-vivre, d'abondantes ressources naturelles, un environnement de qualité ainsi qu'un climat sûr en matière de commerce et de justice. Nous croyons que le présent rapport précise les orientations générales et les principaux éléments menant à une telle société.

Bien que tous les pays soient confrontés à des défis et à des possibilités semblables en ce qui a trait au développement du capital humain, ils n'ont pas tous la même capacité de saisir et d'exploiter le potentiel de l'ensemble de leurs citoyens. Nous croyons qu'à mesure que l'Ontario renforcera son engagement à exploiter toutes les possibilités de ses citoyens, les traditions politiques, culturelles et sociales de la province apporteront un avantage distinct et évident à l'Ontario.

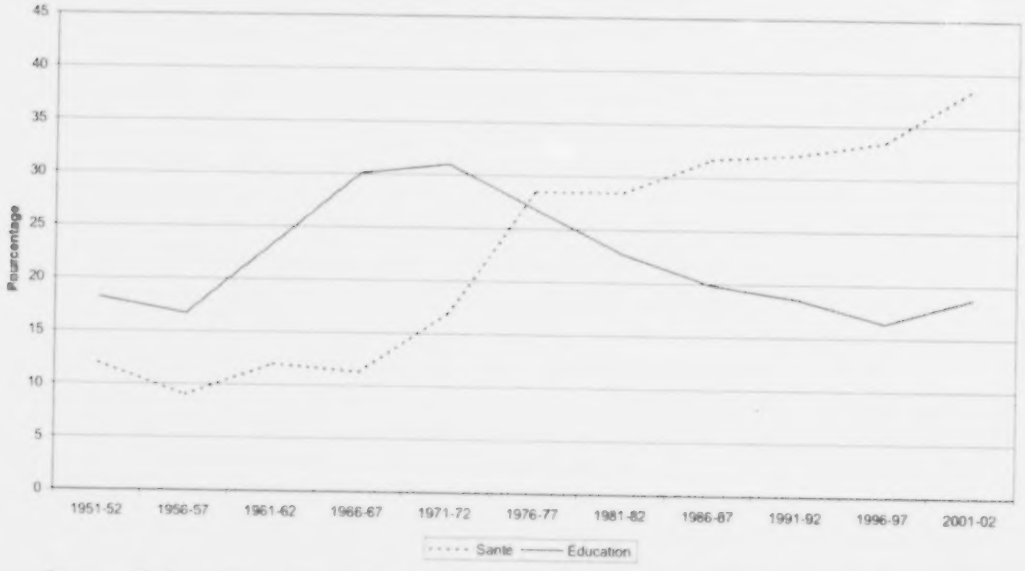
Bien que l'importance accordée au capital humain apporte d'énormes avantages à l'Ontario, un engagement à réaliser la vision qui sous-tend le présent rapport entraînera nécessairement de nouvelles dépenses publiques. Nous sommes pleinement conscients du fait que l'adoption de ces priorités en matière de politiques comporte des défis au point de vue financier. Nous croyons néanmoins que la vision exposée dans le présent rapport peut être concrétisée de façon prudente sur le plan financier. Le défi consiste à travailler avec soin et assiduité en vue de réorganiser et de restructurer nos politiques, nos programmes et nos institutions de sorte que les rares fonds publics soient utilisés le plus prudemment possible.

De plus, l'Ontario devra effectuer des choix difficiles pour réaliser le plein potentiel des Ontariens et de la province de façon responsable et durable. Par exemple, les dépenses de santé se sont rapidement multipliées au cours des 40 dernières années et sont devenues le poste dominant du budget de la province. Les dépenses provinciales en soins de santé ont largement dépassé celles du domaine de l'éducation en pourcentage du budget (voir la figure 1) et nous devrons faire face à cette tendance si nous voulons réaliser les visions implicitement énoncées dans notre rapport. Dans un climat de ressources financières limitées, les choix difficiles en matière de soins de santé et dans d'autres domaines exigeront que la province reconnaisse le besoin de réduire ou de restreindre les dépenses qui ne favorisent pas les priorités relatives au capital humain que nous avons soulignées.

La deuxième partie du rapport débute par un appel à la réalisation d'un mandat axé sur la pleine réalisation des talents, des aptitudes et des compétences des Ontariens. Elle poursuit en soulignant trois domaines clés auxquels le gouvernement ontarien doit prêter attention pour promouvoir une société axée sur le capital humain, à savoir le système d'éducation, les villes ontariennes et l'engagement civique des Ontariens[1]. Le présent rapport ne préconise pas un retour à l'« État tentaculaire » ni ne soutient l'idée d'une vision étroite axée sur les droits et la diminution de l'action du gouvernement. Il souligne plutôt l'importance de comprendre le rôle que peuvent jouer une diversité d'institutions dans le développement d'une province plus vigoureuse et prospère. Ces institutions comprennent le gouvernement, le secteur privé, les organismes communautaires et les familles. La troisième partie du rapport porte sur l'amélioration de la façon dont le gouvernement fournit ses services et sur la nécessité de faire des choix difficiles sur le plan des priorités. La quatrième partie traite de la voie que l'Ontario doit emprunter pour parvenir à une société axée sur le capital humain.

[1] Les recommandations précises sont imprimées en italique dans le texte.

Figure 1 : Les dépenses en santé et en éducation en Ontario, en pourcentage du budget, de 1951-1952 à 2001-2002



Source : Graham White, *Change in the Ontario State 1952 - 2002* (Rapport de recherche n° 8, Comité d'étude sur le rôle du gouvernement, octobre 2002)

B. La transformation de l'Ontario et la nécessité d'atteindre des niveaux supérieurs en matière de capital humain

L'examen de l'évolution de l'Ontario depuis la Seconde Guerre mondiale révèle des changements renversants dans la société. De 1951 à 2001, la population ontarienne a presque triplé, passant de 4,6 millions à 11,4 millions d'habitants. Au cours de cette période, la province a également connu une croissance énorme sur le plan de la diversité raciale, religieuse, ethnique et culturelle de ses citoyens. Cette diversité accrue provient principalement de l'arrivée constante d'immigrants d'un grand nombre de pays. En fait, l'Ontario et plus particulièrement les villes ontariennes sont devenus la principale destination de la majorité des immigrants au Canada. Dans les années 1990, par exemple, l'Ontario a accueilli environ la moitié des quelque 200 000 immigrants arrivant au Canada chaque année. L'immigration en Ontario est fortement concentrée : 90 p. 100 des immigrants ontariens se sont établis dans six régions urbaines. L'immigration représente plus de 75 p. 100 de la croissance démographique de Toronto. En 2001, 44 p. 100 de la population de Toronto était composée d'immigrants. L'Ontario bénéficie des compétences et de l'énergie de ces immigrants, qui sont toutefois confrontés à une série de risques à leur arrivée dans notre province. Parmi les plus importants, on compte les perspectives d'emploi incertaines et la non-reconnaissance de leurs titres de compétence professionnelle. Lorsque ces réalités inquiétantes sont conjuguées à celles d'une population vieillissante, d'un nombre accru de structures familiales et de conditions de travail, de l'accroissement de l'inégalité des revenus et du nombre de sans-abri, la nécessité d'une intervention énergique de la part des pouvoirs publics devient évidente.

Depuis un certain temps, on remarque une migration des Ontariens vers les villes. L'urbanisation est au cœur de l'histoire de l'Ontario et du Canada, tout comme des autres pays de l'OCDE, tant sur le plan social qu'économique depuis la fin de la guerre. Les régions urbaines de l'Ontario, qui sont le moteur de la majeure partie de l'activité économique de la province, accueillent la majorité de sa population. La compétitivité du Canada au sein de l'économie mondiale est de plus en plus liée à la santé et à la prospérité de ses villes. Le pourcentage d'Ontariens résidant dans des villes de plus de 10 000 habitants est passé d'un peu plus de 50 p. 100 en 1951 à plus de 80 p. 100 en 2001. Cette urbanisation soulève un certain nombre de questions, dont la capacité fiscale des villes, les répercussions sur l'environnement et la viabilité future des collectivités rurales et des régions éloignées.

Le contexte commercial en Ontario a également subi une transformation radicale durant la période d'après-guerre. Deux tendances interreliées continueront de créer des occasions et de poser des défis à la province. D'abord, l'Ontario fait maintenant partie de la « nouvelle économie ». Durant la période d'après-guerre, l'économie de la province, qui reposait fortement sur les ressources naturelles comme les mines, l'agriculture et la forêt, a connu une transition vers le secteur tertiaire, dont les services financiers, l'éducation, les communications et les soins de santé. En 1995, par exemple, la part du secteur primaire et de la fabrication représentait 52 p. 100 des emplois. Ce nombre est passé à 35 p. 100 en 1981 et à 20 p. 100 en 2001. Au cours de la même période, la part du secteur tertiaire, qui était de 48 p. 100 des emplois en 1955, est passée à 73 p. 100 en 2001. L'évolution de la technologie a joué un rôle important dans cette transition, mais a aussi présenté son lot de défis tels que de nouveaux risques en milieu de travail ainsi que l'accroissement de l'écart salarial par suite de retours plus marqués au capital humain.

Deuxièmement, l'économie de l'Ontario est devenue de plus en plus liée et intégrée aux économies des autres pays, notamment celle des États-Unis. En 1950, 60 p. 100 des exportations canadiennes étaient destinées aux États-Unis. En 1998, plus de 90 p. 100 des exportations ontariennes ont été acheminées aux États-Unis. Ces statistiques sur les exportations démontrent à quel point l'Ontario doit continuer d'avoir un accès libre et ouvert au marché américain. Ce libre accès a permis à l'Ontario d'attirer à la fois les travailleurs qualifiés et l'investissement de capitaux nécessaires. Cependant, l'Ontario doit également composer avec la concurrence sur les marchés des travailleurs et des capitaux. Cette dynamique de perspective et de concurrence met en évidence l'importance d'élaborer des conditions économiques et sociétales favorables qui permettront de former, d'attirer et de garder les travailleurs, les chercheurs, les entrepreneurs et les investisseurs.

Lorsque ces changements sont survenus dans les années d'après-guerre, l'Ontario a connu en même temps une tendance inquiétante marquée par le désengagement des citoyens par rapport au processus politique traditionnel. En effet, moins d'Ontariens vont voter aux élections aujourd'hui que dans les années 1950. La participation des électeurs au niveau provincial est moins importante qu'elle ne l'est au palier fédéral, et encore moindre aux élections municipales. De plus, les sondages révèlent que les Ontariens considèrent ne pas exercer suffisamment de pouvoir et d'influence sur les décideurs

politiques. Alors que certains Ontariens participent à des formes de débat politique autres que les élections, telles que les manifestations ou les apparitions devant les tribunaux, le gouvernement de la province doit agir face à ce mécontentement général s'il a l'intention de prendre des décisions éclairées et politiquement valables en ce qui concerne les nouveaux problèmes.

La gamme de défis variés auxquels l'Ontario doit maintenant faire face a une incidence considérable sur les perspectives économiques, les engagements politiques et les liens sociaux des Ontariens. Nous estimons qu'il incombe au gouvernement de l'Ontario, de concert avec l'ensemble des Ontariens, de mettre l'accent sur ces défis. Nous croyons de plus que la façon la plus efficace de relever ces défis consiste à établir une société qui est favorable au plein développement du capital humain.

L'expansion des possibilités économiques, qui bénéficie à la fois aux citoyens et à la société, représente l'avantage le plus direct que l'on puisse tirer de l'augmentation des niveaux du capital humain dans la société. Comme nous le verrons plus loin dans la deuxième partie du rapport, l'accroissement du niveau de scolarité constitue un moyen crucial d'augmenter le capital humain. Sur le plan personnel, l'accroissement du niveau de scolarité entraîne généralement des revenus plus élevés, de meilleures possibilités d'emploi ainsi qu'une réduction du risque de chômage. Cette mesure peut également réduire l'inégalité des revenus et le nombre de travailleurs peu spécialisés, diminuant ainsi les pressions à la baisse sur leurs salaires.

L'importance accordée au capital humain peut également améliorer la capacité collective de nos systèmes d'éducation, de nos politiques de soutien du revenu, de notre système d'immigration et de nos pratiques de travail sur le plan du recrutement et du déploiement des travailleurs nécessaires pour promouvoir la croissance économique de l'Ontario dans son ensemble. Le capital humain est essentiel à la création et à l'adoption des nouvelles technologies tout comme à la promotion de l'innovation. Les travailleurs instruits ont des niveaux de rendement plus élevés et, par leurs interactions avec les autres travailleurs instruits, créent un effet d'entraînement qui accroît la productivité. L'accroissement du capital humain renforce également l'assiette fiscale de la province, permettant le financement d'un plus grand nombre de programmes sociaux prioritaires.

L'accroissement du capital humain est également associé à une série d'importants avantages non économiques et le raisonnement qui sous-tend la promotion d'une société axée sur le capital humain s'étend au-delà du domaine économique. Par exemple, l'éducation apporte à la personne une plus grande dignité et une meilleure estime de soi. Elle permet également aux personnes de faire de meilleurs choix personnels, qui sont éclairés par nos valeurs démocratiques libérales fondamentales. De plus, l'éducation permet bien sûr aux gens de faire de meilleurs choix pour les personnes qui sont à leur charge, y compris les enfants et les parents âgés. Nous savons, par exemple, que les parents instruits sont davantage susceptibles de faire instruire leurs enfants et que ceux-ci sont capables d'apprécier les cadeaux qu'offre l'apprentissage.

Outre les avantages instrumentaux et intrinsèques qu'elle apporte à la personne et à sa famille, l'éducation confère également des avantages très tangibles à la société dans son ensemble. Le citoyen instruit, par exemple, est mieux équipé pour participer pleinement et activement à notre société. L'éducation favorise la cohésion sociale ou l'intérêt commun parmi les Ontariens. Elle enrichit notre capacité et notre désir de mieux comprendre les gens d'autres cultures, d'autres races et d'autres religions. Elle nous permet de mieux comprendre le processus politique et d'effectuer des choix éclairés lorsqu'il s'agit de décisions politiques importantes qui nous concernent. Ainsi, un investissement dans le capital humain fait la promotion d'une population engagée et renseignée mieux en mesure de contribuer au débat sociétal et au développement de la société.

PARTIE II POUR UNE SOCIÉTÉ AXÉE SUR LE CAPITAL HUMAIN

A. Renforcer l'éducation

L'éducation est la pierre d'assise d'une société axée sur le capital humain. Elle est la base du développement et de l'expansion du potentiel humain et elle peut offrir aux gens les moyens de concrétiser l'espoir d'une vie bien remplie en Ontario sur les plans économique, social et politique. Bien que les Ontariens puissent accroître leur capital humain par d'autres moyens que l'éducation – en interagissant les uns avec les autres au sein de leur collectivité, en acquérant un savoir au travail ou par eux-mêmes et en lisant par exemple –, un système d'éducation facile d'accès et de haute qualité est essentiel si l'on veut tirer tous avantages potentiels du capital humain en Ontario. Bien que les Ontariens n'aient pas tous besoin d'un diplôme d'études universitaires supérieures, ils doivent tous avoir la possibilité d'accéder au niveau d'éducation qui leur est nécessaire pour vivre la vie qu'ils désirent.

L'importance d'un système d'éducation fort en Ontario est évidente. Il est cependant moins évident de trouver la façon de s'assurer que le système offre un enseignement de haute qualité à tous les Ontariens. Le rôle du gouvernement dans le domaine de l'éducation est une question controversée. Nous croyons qu'il doit offrir des possibilités de « voix » et de « choix » en matière d'éducation et établir un juste équilibre entre ces éléments. La « voix » est la capacité des gens d'exprimer leurs opinions sur l'éducation auprès des décideurs, par exemple en votant, en participant au débat politique et en assistant à des réunions entre parents et enseignants. Le « choix » comprend la capacité des gens à trancher entre différentes options concernant leur propre éducation et celle de leurs enfants, par exemple en changeant un enfant d'école s'il n'est pas satisfait de celle qu'il fréquente. Ces deux concepts ont toutefois leurs limites. La voix n'aidera pas les personnes qui n'ont pas l'éducation ou l'information leur permettant d'exprimer leurs préférences. Le choix sera restreint quand les personnes n'auront pas l'information ou la capacité financière pour véritablement tirer profit de la possibilité de choisir. La voix et le choix peuvent toutefois travailler en tandem. Ils ont chacun leurs points forts et peuvent renforcer l'autre. Par exemple, la menace de quitter une école – c'est-à-dire le choix – incitera les décideurs à tenir compte des préférences des parents – la voix.

L'essentiel pour offrir une éducation de haute qualité à tous les Ontariens consiste à fournir aux parents, et à leurs enfants à mesure qu'ils grandissent, des occasions à la fois de faire valoir leur point de vue et de faire des choix. Nous croyons que l'équilibre entre les deux dépendra du type et du niveau particuliers d'éducation proposés.

i) Poser les bases : l'éducation de la petite enfance

Nous croyons que le renforcement des soins éducatifs à la petite enfance est essentiel au développement d'une société axée sur le capital humain en Ontario. Ces soins renvoient aux divers programmes et aux différentes mesures, en dehors de l'école obligatoire, concernant l'éducation et les soins prodigués aux enfants de leur naissance à l'âge de six ans. Des soins éducatifs à la petite enfance de haute qualité sont essentiels au

développement des enfants et il a été démontré qu'ils comportent des bienfaits sociaux et économiques à long terme, comme une productivité accrue et une meilleure santé. Un grand nombre d'études ont démontré que les soins éducatifs à la petite enfance de haute qualité ont des répercussions positives sur tous les aspects du développement des enfants, y compris la collaboration avec les adultes, les rapports sociaux avec les autres enfants, l'apprentissage précoce de la lecture et des mathématiques, ainsi que la préparation à l'école. D'ailleurs, la rentabilité des investissements dans les premières années d'éducation pourrait être supérieure à celle des investissements dans les étapes plus avancées.

Des soins éducatifs à la petite enfance de haute qualité peuvent jouer un rôle particulièrement important pour aider les enfants provenant de milieux défavorisés. Ils leur offrent la possibilité de bien débuter dans la vie et de bénéficier d'une plus grande égalité des chances plus tard. Il apparaît clairement que le fait que certains enfants n'arrivent pas à acquérir les compétences et les aptitudes fondamentales au début de leur vie entraînera des désavantages irrémédiables permanents. Il est tout simplement inacceptable que certains segments de la société soient systématiquement privés des très nombreuses possibilités qu'offre notre province. Bien que les enfants issus de milieux défavorisés soient probablement ceux qui ont le plus à gagner de l'élaboration de solides programmes de soins éducatifs à la petite enfance, les enfants provenant de tous les milieux socio-économiques peuvent tirer profit de la préparation à l'école et de l'acquisition d'habiletés sociales et de compétences fondamentales. En outre, des programmes accessibles de soins éducatifs à la petite enfance peuvent offrir des possibilités aux parents qui désirent travailler.

Compte tenu des pratiques exemplaires d'autres territoires de compétence, nous croyons que le gouvernement de l'Ontario doit avoir deux priorités en ce qui concerne les soins éducatifs à la petite enfance.

(1) Nous recommandons que la fréquentation de la prématernelle et de la maternelle se déroule sur une journée complète, y compris la supervision du déjeuner. Ces programmes devraient être introduits progressivement au fil du temps, en fonction des ressources, débutant d'abord avec la journée complète pour la maternelle, puis la journée complète pour la prématernelle. Ils devraient être gratuits et non obligatoires. Les écoles pourraient facturer aux parents l'utilisation de services complémentaires, tels que la garde après l'école, mais nous recommandons un financement provincial pour les services complémentaires afin d'assurer que toutes les familles puissent profiter de ces programmes.

Le financement public améliore l'accès à l'école maternelle. Une grande part de la structuration de ce programme devrait donc reposer sur l'expression des points de vue, bien que la discussion relative au choix dans la section de ce rapport traitant de l'éducation au primaire et au secondaire s'applique tout aussi bien à la maternelle. Par exemple, un vérificateur ou un organisme de surveillance indépendant du ministère de l'Éducation contribuerait à assurer la transparence de ces programmes et l'obligation de

rendre des comptes. Ce mécanisme améliorerait l'expression des opinions et les choix en offrant de l'information.

(2) Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario finance la mise sur pied d'un réseau de services de soins éducatifs à la petite enfance de haute qualité à un prix abordable avant l'âge de la maternelle, éventuellement à la suite de l'élaboration d'un nouveau programme provincial pour les enfants. Ces services devraient être introduits progressivement au fil du temps, en fonction des ressources, commençant d'abord à l'âge de trois ans avec la possibilité d'offrir des soins à des enfants plus jeunes quand cela est justifié. Le financement de ces différents services doit provenir à la fois de sources publiques et privées, avec une échelle progressive faisant en sorte que les personnes dont les revenus sont plus élevés paient davantage. De plus, les fonds publics doivent être liés à la capacité d'un établissement d'attirer et de retenir les enfants.

Le financement conjoint public et privé de divers services (p. ex., les garderies, les garderies éducatives et les services de garde à domicile autorisés) doit accroître l'accès à des soins de haute qualité améliorant à la fois l'expression des opinions et les choix. Ces services devraient également tirer avantage d'un organisme de surveillance indépendant.

ii) Renforcer l'éducation au primaire et au secondaire

Alors que les soins éducatifs à la petite enfance sont essentiels pour permettre aux enfants de bien débuter dans la vie, ces avantages ont besoin d'être soutenus au primaire et au secondaire. Les études primaires et secondaires permettent d'acquérir des compétences en lecture, en écriture et en mathématiques et des connaissances scientifiques. L'ensemble des étudiants ontariens se classent bien dans les concours internationaux. Ils ont de bien meilleurs résultats en moyenne que leurs pairs américains (bien qu'il puisse y avoir des différences notables entre les États américains). Toutefois, il existe des secteurs de préoccupation. L'Ontario est à la traîne d'un certain nombre d'autres pays et d'autres provinces, notamment l'Alberta et le Québec, dans les résultats des tests. De plus, on trouve un grand écart dans les résultats en lecture et en écriture au Canada entre ceux qui terminent leurs études secondaires et ceux qui décrochent et dans les résultats des tests entre les élèves anglophones et francophones de l'Ontario. Ce n'est pas le manque de ressources qui a empêché l'Ontario d'être en tête. Les dépenses de l'Ontario par élève sont élevées par rapport à celles des pays de l'OCDE et du G-7 et plus importantes que celles de toutes les autres provinces du Canada. L'Ontario doit éviter de se reposer sur ses lauriers et doit tirer parti de ce haut niveau de financement pour mettre en place un système d'éducation accessible qui s'améliore constamment.

En outre, bien que de nombreux éléments fondamentaux de l'éducation, comme apprendre à lire et à écrire, soient constants, d'autres besoins des élèves et d'autres idées au sujet de l'éducation évoluent rapidement. Par exemple, les besoins en éducation d'une collectivité peuvent changer de façon radicale advenant l'augmentation du pourcentage d'élèves dont l'anglais est la langue seconde. Le système scolaire doit pouvoir s'adapter à l'évolution des besoins. Il doit de plus encourager l'innovation dans l'enseignement afin

de faire en sorte que les écoles et les enseignants soient en mesure de cerner et de mettre en œuvre les meilleures méthodes permettant d'améliorer l'apprentissage des élèves. À l'heure actuelle, les parents expriment leurs préférences en votant aux élections provinciales ou municipales, ce qui n'a qu'un mince lien avec le rendement des écoles particulières. Les parents peuvent aussi exprimer leurs points de vue auprès des comités d'école, des conseils scolaires, des administrateurs et des enseignants. Le système actuel ne permet pas aux parents d'exprimer leurs opinions de façon efficace en raison du faible rôle attribué aux conseils scolaires, auxquels participent les parents. L'incapacité des parents d'influencer (de façon appropriée) la bonne marche des écoles publiques que fréquentent leurs enfants affaiblit la responsabilité des écoles à l'égard des citoyens qui sont directement touchés par leurs activités. Même s'il y aura toujours un débat vigoureux entourant la nature idéale de l'éducation de base, la recherche démontre de façon claire et convaincante qu'un précepte fondamental est essentiel à un bon système éducatif : une grande responsabilité envers les parents par le biais de mécanismes de gestion efficaces. Nous sommes d'avis que ces structures de gestion font cruellement défaut en Ontario et nuisent au rendement de nos écoles. En résumé, nous souffrons d'un déficit démocratique dans la gestion de notre système d'éducation qui doit être corrigé.

Par conséquent, nous croyons que l'Ontario doit apporter un certain nombre de changements à ses réseaux scolaires du primaire et du secondaire afin d'améliorer les options dont disposent les parents sur les plans de l'expression de leurs opinions et des choix.

(3) Nous recommandons de faire passer l'âge auquel les élèves peuvent quitter l'école ou les autres types de formation de 16 à 17 ans, et peut-être à 18 ans par la suite, à moins qu'ils n'obtiennent leur diplôme auparavant.

Cette recommandation réduit en fait un aspect du choix – celui du moment où l'on abandonne ses études. Les recherches ont démontré que les élèves qui restent à l'école plus longtemps en retirent un ensemble de bienfaits sociaux et économiques dont ne bénéficient pas ceux qui quittent l'école plus tôt, à condition qu'ils puissent profiter de programmes qui répondent à leurs intérêts et à leurs aptitudes. Dans une société axée sur le capital humain où la rentabilité (tant privée que publique) de l'éducation est élevée, les raisons pour permettre aux élèves de choisir de quitter l'école à 16 ans n'ont pas beaucoup de poids et doivent être réexaminées.

(4) Nous recommandons que la province réintroduise les examens de fin d'études externes fondés sur les programmes scolaires pour les diplômés des écoles secondaires dans le cadre d'un ensemble étendu d'indicateurs de rendement centrés sur les résultats. Ces indicateurs doivent être pertinents pour les parents, les élèves et les employeurs.

Un élément fondamental des changements à apporter au système d'éducation, au primaire et au secondaire, consiste à mettre l'accent sur ce que les gens savent de leur propre éducation et de celle de leurs enfants. Les examens de fin d'études, recommandés dans le présent document, ne concerneraient qu'une partie de l'année scolaire de l'élève. Ces examens amélioreraient le rendement des élèves dans les années précédant les

niveaux soumis aux examens, empêcheraient les élèves d'être surclassés (lorsque les écoles, année après année, ont tendance à accroître les niveaux dans le but de renforcer la compétitivité de leurs élèves pour assurer leur entrée au collège ou à l'université) et fourniraient aux parents, aux écoles et aux administrateurs l'information claire et comparable nécessaire pour identifier les établissements qui travaillent bien et ceux qui sont en difficulté. De plus, ce système fournirait aux élèves et aux établissements postsecondaires une meilleure information sur les options de carrière d'une personne.

(5) Nous recommandons une série de réformes des dispositions portant sur la gestion scolaire au primaire et au secondaire :

- *La province devrait continuer à définir un programme d'études obligatoire et des orientations de politique générales.*
- *La province devrait revitaliser les conseils scolaires afin de s'assurer qu'il existe une entité intermédiaire efficace entre la province et les écoles. Les conseils scolaires sont actuellement beaucoup trop distants et insensibles aux préoccupations des parties intéressées — peu de gens connaissent leurs administrateurs ou comprennent ce qu'ils font.*
- *Les administrateurs scolaires devraient toucher des salaires plus élevés compte tenu de leurs nouvelles responsabilités.*
- *La province devrait examiner toute une gamme d'options visant la nomination et l'élection des administrateurs afin d'assurer une responsabilisation accrue à l'égard d'un large éventail de parties prenantes.*
- *Les conseils devraient jouer un rôle de premier plan dans la coordination des activités des écoles placées sous leur autorité en aidant ces écoles à s'améliorer constamment grâce au partage de l'information et de pratiques exemplaires et en leur offrant la souplesse nécessaire pour leur permettre de s'adapter aux préférences locales.*
- *On devrait exiger que toutes les écoles publiques aient un comité d'école actif avec un mandat bien défini. Ce comité devrait regrouper le directeur et des représentants des parents et des parties intéressées.*
- *Les écoles devraient convenir d'objectifs de rendement sur trois ans avec leur conseil scolaire en fonction d'un ensemble de critères normalisé pour s'assurer que la direction de l'école est tenue responsable de la réalisation de ces objectifs. Ces critères devraient être définis par la tierce partie évoquée ci-dessus.*

Nous croyons fermement que le financement public de l'éducation primaire et secondaire est essentiel. Toutefois, nous croyons également que la transparence, la responsabilité et les mécanismes de choix dans les systèmes primaire et secondaire doivent être mis en valeur si l'on veut qu'une amélioration survienne. Il est clair qu'une institution intermédiaire forte entre le ministère de l'Éducation provincial et les comités d'école locaux est nécessaire et, dans cette optique, le système actuel de conseils scolaires ne convient pas et doit être revitalisé. De plus, la province doit s'attacher à s'assurer que les comités d'école actuellement en place travaillent activement – c'est-à-dire qu'ils sont capables de jouer l'important rôle de gestion qu'ils doivent assumer dans un système scolaire fort. Les changements présentés dans la recommandation qui précède ont pour objet d'aider à clarifier et à renforcer les rôles des différentes parties qui

interviennent dans le système d'éducation, à savoir la province, les conseils scolaires, les directeurs et les parents. Les ententes touchant le rendement constituent le moyen de générer l'information et les incitatifs nécessaires pour entraîner véritablement toutes ces parties dans la gestion de nos écoles.

(6) La majorité des membres du Comité recommande que la province fournisse aux parents, à titre d'essai, la possibilité de créer au sein du secteur public un nombre limité d'écoles à charte. Conformément au principe d'accès universel, il ne doit pas y avoir de frais privés supplémentaires d'admission dans les écoles mises en place en vertu de ce programme pilote.

Nous croyons que les changements apportés aux conseils scolaires et aux comités d'école devraient permettre au système existant d'innover en améliorant les résultats scolaires et en répondant aux attentes des parents. Toutefois, l'expérience des écoles à charte permettra à la province de déterminer si elle peut retirer les avantages que les écoles à charte semblent offrir dans d'autres territoires de compétence.

(7) Nous recommandons que la province crée une tierce partie ou une entité indépendante, ou qu'elle en étende l'autorité, afin de surveiller le fonctionnement du système d'éducation, y compris les programmes de soins éducatifs à la petite enfance, les conseils scolaires et les écoles. Cette entité regrouperait les parties intéressées et des représentants d'un large ensemble de professionnels spécialisés. Elle tiendrait compte des conflits d'intérêts potentiels qui peuvent naître lorsqu'une entité unique est investie à la fois de fonctions de normalisation et de fonctions de vérification.

Cette entité pourrait prendre la forme d'un organisme renforcé d'évaluation de la qualité de l'éducation. Le mandat de cette entité aurait deux volets : administrer et recueillir de l'information sur les examens et fournir de l'information en temps utile sur le rendement aux parents, aux conseils scolaires et au ministère de l'Éducation. Le processus de surveillance comprendrait des indicateurs de rendement en aval en suivant les progrès des élèves dans le système d'éducation au fil du temps et la réussite sur le marché du travail suivant l'obtention du diplôme.

iii) Promouvoir l'excellence et l'accessibilité de l'éducation postsecondaire

L'éducation postsecondaire offre une variété d'avantages aux individus et à la société. Les premiers bénéficient d'avantages sociaux et économiques, tels qu'un revenu plus important et de meilleures possibilités d'emploi. La société en retire une croissance économique accrue grâce à l'innovation et à la recherche et, si elle est bien structurée, une égalité des chances en matière de réussite économique. Les sommes que consacrent les Canadiens à l'éducation postsecondaire placent le Canada au deuxième rang des pays de l'OCDE, derrière les États-Unis, même s'il dépense bien moins que les États-Unis dans le domaine de l'éducation universitaire et plus dans celui de l'éducation postsecondaire non universitaire, comme l'éducation collégiale. En 2003, les dépenses de l'Ontario dans le secteur universitaire figuraient au dernier rang de celles de toutes les provinces par étudiant ou par habitant. De plus, son financement de l'éducation

postsecondaire par étudiant est de loin inférieur à celui de nombreuses universités publiques des États-Unis. Ces problèmes sont aggravés par de coûteuses restrictions (une proposition d'interdiction à l'heure actuelle) relatives à la capacité des universités d'établir le niveau des frais de scolarité assortis de garanties effectives en matière d'accessibilité des étudiants. Au cours des dernières années, les universités de la province ont non seulement été incapables de réduire le vaste écart qui existe sur le plan des ressources entre nos établissements d'études supérieures et leurs homologues à l'échelle mondiale, mais elles ont également été incapables de maintenir la véritable valeur de leur barème de frais de scolarité par rapport à l'inflation.

Il n'est pas étonnant que ces restrictions relatives aux recettes, provenant de sources publiques comme de sources privées, aient entraîné une augmentation radicale du nombre d'élèves par classe, une diminution de la capacité de recruter le meilleur corps professoral disponible pour remplacer les enseignants qui prennent leur retraite, une réduction de la capacité d'embaucher davantage d'enseignants pour répondre à de nouvelles priorités sociales et scientifiques urgentes, une infrastructure physique négligée qui se détériore rapidement, une capacité restreinte d'entreprendre des recherches d'avant-garde et des services de soutien aux étudiants moins efficaces. Par exemple, tandis que les ratios étudiant-enseignant pour les programmes de base en arts et en science offerts dans les universités ontariennes approchent actuellement d'un niveau sans précédent de 30 étudiants pour un membre du corps professoral, les établissements pairs (tant publics que privés) à l'étranger ont des ratios équivalant à la moitié de ce niveau et même moins. Cette situation diminue de façon appréciable la qualité de l'expérience d'apprentissage que nous offrons à nos étudiants.

En résumé, dans un environnement où le capital humain est reconnu comme un élément essentiel au bien-être des personnes et de la société, la province a pris des décisions qui privent nos étudiants d'un système universitaire qui correspond à leurs talents et à leurs aspirations, ainsi qu'aux objectifs économiques, politiques et sociaux à long terme de notre province. Il devient urgent de remédier à cette situation.

(8) Nous recommandons un plan en cinq parties pour promouvoir l'excellence et assurer et améliorer l'accessibilité à l'éducation postsecondaire :

- *La province devrait augmenter les fonds publics consacrés à l'éducation universitaire jusqu'à ce que ces dépenses soient en moyenne les plus élevées au Canada par étudiant, compte tenu de l'engagement que la province doit prendre à titre de leader en matière de développement du capital humain.*
- *La province devrait relier le montant des fonds publics supplémentaires accordés à chaque programme collégial ou universitaire au rendement, en fonction d'évaluations pondérées, telles que la satisfaction des étudiants, la réussite sur le marché du travail suivant l'obtention du diplôme, la qualité de l'enseignement et de la recherche et les plans d'amélioration du rendement. Les évaluations du financement fondé sur le rendement devraient être effectuées par une entité indépendante composée d'experts.*
- *La province devrait comparer son financement des programmes de recherche universitaires les plus prometteurs avec celui de programmes similaires de*

renommée internationale dans les institutions publiques de pointe de manière à investir davantage dans les programmes ontariens, une fois que nous aurons acquis une position de chef de file au Canada en ce qui a trait au soutien qu'apporte le gouvernement aux universités.

- *La province devrait déréglementer les frais de scolarité à condition que le conseil d'administration de chaque collège et université prouve qu'il a un programme d'accès crédible en place. La province devrait exiger que chaque conseil d'administration remette un rapport public au gouvernement tous les trois ans sur l'efficacité de son programme d'accès.*
- *La province devrait instituer un programme complet de remboursement des prêts en fonction du revenu. En outre, la province devrait instituer un programme amélioré distinct de prêts et bourses visant précisément à augmenter le nombre d'étudiants provenant de familles à revenu modeste dans les établissements d'éducation postsecondaire (collégiale et universitaire) et procéder à des évaluations publiques périodiques des progrès mesurables réalisés à l'égard de l'atteinte de cet objectif. Ces deux programmes devraient faire en sorte que l'accessibilité à l'éducation, qui est la pierre angulaire d'une société axée sur le capital humain, soit préservée et favorisée dans le contexte de la déréglementation des frais de scolarité.*

Les plus grands défis auxquels les établissements postsecondaires font face sont les problèmes liés au financement des établissements, à la qualité de l'enseignement et de la recherche et à l'accessibilité. La province doit revoir ses politiques de financement et de frais de scolarité afin de promouvoir l'excellence et la diversité au sein des programmes et des établissements. Les programmes de qualité différente devraient réclamer des frais différents. Cette différenciation aiderait à promouvoir l'excellence et offrirait donc un plus grand choix aux étudiants pour leur éducation postsecondaire. Les étudiants doivent pouvoir faire un choix entre les institutions spécialisées dans l'enseignement ou la recherche ou une combinaison des deux. La différenciation et l'excellence peuvent être encouragées grâce à un financement accru, en se basant notamment sur le rendement, et à la déréglementation des frais de scolarité.

En même temps, étant donné l'importance de l'éducation postsecondaire dans l'égalisation des chances, la province doit s'assurer que personne n'est exclu de l'éducation postsecondaire en raison de sa situation socio-économique. La province offre actuellement un programme de prêts pour les études postsecondaires, mais qui n'est pas proposé en fonction des revenus à tous les niveaux d'éducation postsecondaire. L'accès et les programmes de prêts et bourses qui sont recommandés dans le présent document sont nécessaires dans un système fondé sur le choix qui n'empêche pas les étudiants à faible revenu d'obtenir une éducation ou une formation postsecondaire (y compris l'apprentissage). Toutefois, la province ne doit pas tenter de microgérer les admissions dans les établissements postsecondaires et les programmes offerts par ces établissements. La microgestion par l'État diminue l'indépendance des universités et peut entraîner la dégradation des normes. Les établissements doivent décider eux-mêmes des programmes à élaborer et de la façon de répondre aux besoins des étudiants. Contrairement à la

province, ces établissements possèdent l'information qu'il faut pour prendre les décisions innovatrices, spécialisées et complexes nécessaires à la promotion de l'excellence.

(9) Nous recommandons que l'Ontario passe un accord de développement du marché du travail avec le gouvernement fédéral.

En passant un accord de développement du marché du travail avec le gouvernement fédéral, la province sera mieux équipée pour adapter ses programmes collégiaux aux besoins des Ontariens. L'absence de ce type d'accord a conduit les employeurs à parrainer la plupart des programmes de formation en Ontario. La formation parrainée par un employeur met l'accent sur ce qui avantage ce dernier et n'aide pas forcément l'employé à s'adapter à de nouvelles conditions de travail.

(10) Nous recommandons que la province poursuive ses efforts visant à promouvoir une intégration appropriée des collèges et des universités afin de favoriser les choix en matière d'éducation.

Certaines provinces, comme le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont mis en place des plans pour soutenir l'intégration des collèges et des universités (p. ex., des programmes de transfert universitaire). Toutefois, jusqu'à récemment, la collaboration entre les collèges et les universités est restée limitée en Ontario.

iv) S'adapter au changement grâce à la formation

L'éducation et l'accroissement du capital humain ne se limitent pas à la scolarisation, mais ils se produisent également en milieu de travail par le biais de la formation et de l'expérience. En raison des changements qui touchent l'Ontario, y compris l'intégration économique mondiale et le passage à la nouvelle économie, les travailleurs peuvent être contraints d'adapter leurs compétences à l'évolution des milieux de travail. Les travailleurs ne sont pas tous en mesure de suivre cette évolution ou d'y trouver un emploi. Parmi les oubliés, on trouve de nombreux immigrants, notamment parce que leurs diplômes étrangers ne sont pas reconnus.

(11) Nous recommandons que l'Ontario utilise davantage les politiques d'adaptation au marché du travail qui sont destinées à aider les travailleurs à s'adapter au changement. La province devrait plus particulièrement élaborer des politiques pour offrir une information détaillée portant sur des facteurs comme les pénuries et les surplus dans certains marchés du travail. Elle devrait également investir davantage dans les politiques d'adaptation au marché du travail, même si elle ne doit pas forcément les mettre en œuvre. De plus, nous recommandons que l'Ontario signe une entente avec le gouvernement fédéral prévoyant la délégation du pouvoir d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques de formation et d'adaptation au marché du travail en vertu de la loi sur l'assurance-emploi. En dernier lieu, dans la mesure où les personnes ne seront pas toutes en mesure de bénéficier des politiques d'adaptation au marché du travail (par exemple, elles peuvent être trop handicapées pour travailler) et étant donné que

l'élaboration de ces programmes prendra du temps, la province doit maintenir son régime de soutien du revenu traditionnel.

Les gouvernements canadiens ont tenté de répondre à ces changements sur le marché du travail en modifiant le point de mire de leurs programmes sociaux. Jugeant qu'ils sont incapables d'offrir sans condition une protection économique à long terme aux citoyens qui vivent des catastrophes économiques et qu'ils ne devraient pas tenter de le faire, ils ont régulièrement diminué le recours aux transferts de revenu sans condition comme moyen de faire face aux changements économiques qui sont souvent très difficiles. Les gouvernements se sont plutôt efforcés d'offrir une aide de nature plus prospective, visant à améliorer les compétences et l'expertise en demande des travailleurs déplacés tout en réduisant les facteurs qui découragent de travailler. Toutefois, l'Ontario n'est passé que partiellement des programmes de transfert de revenu aux programmes axés sur l'acquisition de compétences améliorées et l'adaptation prospective. La province a opéré des coupures dans les transferts de revenu sans véritablement effectuer les investissements compensatoires dans les nouveaux mécanismes d'adaptation. Cette recommandation vise à corriger ce déséquilibre.

(12) Nous recommandons que la province s'assure que les organismes d'autoréglementation de l'Ontario relèvent le défi de la reconnaissance provinciale des diplômes étrangers des immigrants en demandant à ces organismes de déposer un rapport d'activité annuel auprès de l'assemblée législative. À cet effet, nous recommandons que les organismes d'autoréglementation déposent un rapport d'activité annuel auprès de l'assemblée législative. Dans certains cas, la province peut également s'appuyer sur les programmes de transition ou de recyclage existants afin de faire participer les employeurs, les groupes communautaires et les autres parties intéressées à la conception de programmes de transition afin d'aider les immigrants à entrer sur le marché du travail.

Si nous voulons promouvoir le développement d'une société ouverte aux énergies, aux aptitudes et à l'expertise de chacun, il importe de régler l'inaptitude de certains organismes ontariens d'autoréglementation à reconnaître de façon appropriée les diplômes professionnels des immigrants. Il est essentiel que ces organismes s'assurent que les normes publiques de confiance et de confidentialité sont protégées au moment d'examiner les diplômes étrangers des immigrants. Les citoyens de l'Ontario ont le droit de compter sur la prestation de services professionnels qui tiennent compte de normes de rendement et d'expertise élevées appropriées. Toutefois, on s'inquiète de ce que certains organismes de réglementation ont été trop zélés dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils se sont servis de leurs pouvoirs d'accréditation d'une façon qui n'a pas permis d'offrir un soutien et une reconnaissance appropriés aux professionnels qualifiés qui ont étudié à l'étranger. L'Ontario doit être en mesure de rivaliser avec d'autres territoires de compétence pour attirer les personnes qualifiées dont il a besoin. Par exemple, la capacité d'attirer des professionnels de la santé formés à l'étranger aura un impact considérable sur la pérennité du système de santé ontarien. Le gouvernement provincial examine actuellement les façons d'éliminer les obstacles à la reconnaissance des diplômes

étrangers. L'élimination de ces obstacles au sein des organismes d'autoréglementation constituerait une étape importante.

(13) Nous recommandons que la province, en collaboration avec le gouvernement fédéral, élimine les obstacles imposés aux personnes qui désirent ne plus bénéficier de l'aide sociale et se joindre à la population active en réduisant les taux effectifs marginaux d'imposition élevés (comme les dispositions de récupération des prestations) pour ces personnes. La province devrait négocier avec le gouvernement fédéral en vue de revoir le programme de la prestation nationale pour enfants tout comme les régimes de crédits d'impôt provinciaux et fédéraux afin de réduire les facteurs qui découragent de travailler.

L'inégalité des revenus a semblé augmenter en Ontario à la fin des années 1990. Cette hausse peut avoir été due en partie à un virage au sein de l'économie mondiale qui a favorisé les qualifications et entraîné une progression des revenus relatifs des travailleurs qualifiés. Elle peut aussi avoir en partie pour origine les changements apportés aux programmes fiscaux et de transfert. L'accroissement du capital humain des Ontariens grâce à l'éducation et à la formation doit diminuer l'inégalité des revenus en réduisant les écarts entre les travailleurs qualifiés et ceux qui ne le sont pas. Toutefois, les gouvernements doivent réduire les obstacles qui empêchent les gens de tirer profit de ces possibilités.

B. Revitaliser les villes

Le deuxième élément le plus important de notre vision pour l'Ontario est la revitalisation de nos villes. Ces centres constituent le principal moteur de la croissance économique de l'Ontario. Les villes jouent un rôle central dans l'économie fondée sur le savoir parce qu'elles sont les principaux sièges et incubateurs de l'innovation. Les relations synergiques entre les personnes et les industries dans les zones urbaines permettent aux citadins qui ont investi dans l'éducation d'en tirer davantage profit. La diversité et les aménagements des villes attirent les talents nécessaires à l'innovation. Par conséquent, elles jouent un rôle central dans la promotion de l'innovation et de la croissance économique. Elles offrent également un environnement favorable à la créativité en favorisant l'interaction sociale et la diffusion des connaissances implicites. De plus, elles ont les concentrations de ressources culturelles nécessaires pour produire les biens culturels que les Ontariens demandent de plus en plus.

Toutefois, les villes font face à une foule de défis. L'extension anarchique des villes augmente le coût de la prestation des services et cause des dommages à l'environnement. Les villes de l'Ontario font face à une concurrence accrue de la part des villes étrangères en matière de travailleurs et de capital. Beaucoup d'entre elles ont de grands déficits sur le plan de l'infrastructure et voient augmenter l'inégalité des revenus et la présence des sans-abri. Elles sont la principale destination des immigrants et doivent donc absorber une grande partie du coût de leur intégration. En même temps, les villes font face à de lourdes contraintes fiscales. Par conséquent, nous recommandons que la province renforce les villes en s'occupant de leur capacité financière, de leur capacité de traiter les problèmes d'urbanisation à grande échelle, de leur capacité de gestion, de leur capacité d'aider les immigrants et de leurs problèmes d'infrastructure.

i) Réformes financières

(14) Nous recommandons que la province mette au point des arrangements fiscaux appropriés afin de redresser les déséquilibres entre les recettes et les responsabilités des principales villes ontariennes.

Au cours des dernières années, le gouvernement de l'Ontario a transféré la responsabilité d'un ensemble de programmes aux municipalités, créant des déséquilibres fiscaux dans certaines municipalités et des inquiétudes au sujet de l'autonomie des municipalités en général. En réattribuant ces responsabilités, la province a pris à sa charge les dépenses d'éducation. Toutefois, nous croyons que la fiscalité foncière sur laquelle s'appuient les municipalités constitue une source inadéquate de financement pour de nombreux services. La province doit revoir ses accords avec les principales villes à la lumière des événements récents.

(15) Nous recommandons que la province cherche de nouvelles sources de recettes pour les municipalités. Cela pourrait comprendre une taxe sur le carburant fixée localement et utilisée en partie pour financer le transport en commun, une taxe hôtelière

et le recours accru aux frais d'utilisation qui tiendraient compte des véritables coûts (y compris des coûts environnementaux) de l'eau, du traitement des égouts et de la collecte des ordures ménagères.

Les municipalités s'appuient largement sur l'impôt foncier pour constituer leurs recettes. Toutefois, l'impôt foncier est, en règle générale, une source statique de revenu; il ne varie habituellement pas en même temps que l'augmentation des dépenses municipales. Il constitue donc une source de revenu insuffisante compte tenu de la nature dynamique des défis fiscaux auxquels font face les municipalités. L'impôt foncier ne tient généralement pas compte de l'utilisation des services et pas complètement de l'évolution de la conjoncture économique, comme une augmentation du chômage, qui peuvent augmenter les dépenses municipales. Les municipalités ont besoin de nouvelles sources de recettes afin de relever les défis auxquels elles sont confrontées aujourd'hui et ceux auxquels elles feront face demain. Donner aux gouvernements locaux un plus grand contrôle et une plus grande responsabilité en matière d'établissement de l'impôt foncier améliorera la responsabilisation et la transparence des gouvernements locaux et offrira de meilleurs incitatifs aux citoyens dans leurs choix de consommation. Autrement, il reviendra à la province de régler les problèmes d'équité.

(16) Nous recommandons que les gouvernements locaux prennent le contrôle complet de l'établissement des taux de l'impôt foncier (et qu'ils en soient responsables). Toutefois, nous recommandons que la province limite les variations entre les taux d'impôt foncier résidentiel et non résidentiel en fixant, par exemple, des catégories de taux d'imposition afin de limiter à la fois les variations entre les municipalités et l'incidence du transfert des fardeaux fiscaux entre les catégories d'immeubles résidentiels et non résidentiels.

(17) Nous recommandons que l'Ontario renforce les pouvoirs de l'Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités (OOFIEM) afin d'encourager les municipalités à emprunter davantage pour financer les projets d'immobilisations à long terme. L'OOFIEM devrait aider les municipalités à trouver des capitaux.

La province a créé l'OOFIEM dans le but d'offrir aux municipalités la souplesse nécessaire pour leurs investissements en infrastructure et de surmonter leur réticence envers l'emprunt. Nous croyons que les pouvoirs de l'OOFIEM devraient être étendus afin d'éliminer les obstacles à l'emprunt municipal, surtout pour les projets d'immobilisations à long terme. Les générations futures devraient assumer certains des coûts de l'infrastructure qui permettra de leur offrir des services. Comme nous le soulignons ci-dessous, la province aura également besoin d'élaborer une stratégie pour s'occuper des petites collectivités rurales ou éloignées qui ne peuvent pas financer les investissements en immobilisations nécessaires.

ii) Coordonner les gouvernements locaux

À la fin des années 1990, plus de 300 municipalités ontariennes ont disparu par voie de fusions. Dans de nombreux cas, les grandes municipalités ont l'avantage d'avoir des coûts moins élevés. Elles sont également mieux équipées pour affronter l'extension anarchique des villes, l'un des grands défis auxquels font face les municipalités de l'Ontario. L'étalement accroît la pollution de l'air en raison d'une utilisation accrue de l'automobile. Il détruit les terres agricoles à fort rendement en raison de la construction de nouvelles habitations. L'extension anarchique des villes influe sur l'aménagement du territoire, les décisions relatives au transport et, comme nous l'avons vu dans la section consacrée à l'infrastructure, les coûts de prestation des services aux consommateurs. Alors que les grandes municipalités sont mieux à même de régler les problèmes d'envergure, l'extension anarchique dépasse même les limites des plus grandes villes. Les petites municipalités peuvent cependant avoir des avantages compensatoires comme une meilleure transparence, une réceptivité accrue à l'égard des opinions des citoyens et une plus grande responsabilisation en matière de décisions politiques.

(18) Nous recommandons que l'Ontario mette au point une approche souple en matière de compétence municipale. Certains membres du Comité sont d'avis que cette approche souple peut amener la création de nouveaux niveaux de coordination à l'échelle de la région qui pourraient comprendre des administrations à vocation particulière (comme pour la coordination du transport et l'aménagement du territoire) ou des structures de gestion (comme un gouvernement régional). Cette approche doit reposer sur les principes suivants :

- *la responsabilisation et la réceptivité des gouvernements municipaux;*
- *la transparence;*
- *l'équité du fardeau des coûts;*
- *la capacité de coordonner les services;*
- *le respect du rôle des fonctionnaires et la clarté des rôles des politiciens et du personnel.*

Nous recommandons fortement que la province lance immédiatement le processus visant à régler ce problème de coordination.

Il n'existe pas de modèle unique qui convienne aux besoins de toutes les villes ontariennes. Nous nous inquiétons du fait que l'on prend actuellement des décisions qui vont avoir des conséquences irréversibles à long terme, surtout celles qui favorisent l'extension anarchique des villes. L'Ontario a besoin de politiques et de lignes directrices claires et définies qui orientent la croissance de la population vers des zones désignées convenues, restreignent les intrusions dans les espaces verts ou agricoles et éliminent les rezonages qui tirent parti des échappatoires, comme les soi-disant collectivités pour adultes.

iii) Réformer le gouvernement municipal

Comme nous l'avons dit, nous recommandons une augmentation des pouvoirs de perception fiscale et de nouvelles responsabilités pour les villes ontariennes. En même temps, nous reconnaissons que les mécanismes de responsabilisation des citoyens doivent

être renforcés. Les frais d'utilisation constituent l'un de ces mécanismes parce qu'ils incitent les résidents à surveiller les actions de leur gouvernement local. Toutefois, le fait de favoriser les frais d'utilisation soulève des préoccupations légitimes à l'égard de la façon dont ces coûts sont assumés et, notamment, de la modification possible des caractéristiques régressives. Quoi qu'il en soit, il faut faire davantage pour améliorer la transparence du processus décisionnel des municipalités en ce qui a trait, par exemple, aux décisions concernant les dépenses et la fiscalité.

(19) Nous recommandons que la province revoie les structures de gouvernance municipales dans l'optique d'améliorer l'imputabilité et l'efficacité. Les domaines à réformer comprennent le renforcement des pouvoirs exécutifs et de la responsabilisation des fonctionnaires municipaux (élus et non élus) à l'égard de la population grâce à une délimitation claire des responsabilités, du pouvoir décisionnel, des objectifs de rendement et à une plus grande transparence.

Le comité d'étude reconnaît qu'une solution unique n'est pas possible ni souhaitable. Étant donné que les structures de gestion des municipalités varient beaucoup, la province doit s'assurer que toutes les villes sont capables d'utiliser efficacement leur nouvelle autorité et d'assumer leurs responsabilités.

iv) Aider les immigrants

Notre vision pour la province table explicitement et fortement sur les contributions éventuelles que les nouveaux immigrants peuvent apporter à la prospérité et à la vivacité de nos collectivités. L'Ontario rivalise intensément avec d'autres territoires de compétence, y compris les autres provinces canadiennes, face aux immigrants qualifiés. Des programmes réalisables et créatifs visant à attirer et à garder les immigrants sont donc nécessaires.

Nous avons exposé les grandes lignes des risques économiques auxquels font face les immigrants en matière d'emploi et d'accréditation. Toutefois, d'autres obstacles se dressent devant les immigrants dans les domaines de la langue, du logement, de la santé et de l'éducation. On reconnaît de plus en plus les limites et les lacunes des programmes actuels d'établissement des immigrants. Ils sont partiellement financés par le gouvernement fédéral. Pour le moment, environ 60 p. 100 des immigrants du Canada s'établissent en Ontario, bien que la province ne reçoive qu'environ 40 p. 100 des fonds fédéraux destinés à leur établissement. Le gouvernement de l'Ontario a estimé récemment que le gouvernement fédéral dépense 877 $ par immigrant en Ontario pour son établissement et 2 632 $ par immigrant au Québec.

(20) Nous recommandons que l'Ontario, en consultation et en partenariat avec les maires des villes et des régions urbaines importantes, négocie et conclue promptement un accord fédéral-provincial exclusif sur l'immigration, à la manière du fédéral avec les autres provinces. Cette entente devrait comprendre un programme provincial de candidature en vertu duquel la province participerait à la sélection des immigrants. De plus, l'entente devrait tenter de prévoir un financement fédéral pour l'établissement en

Ontario qui assure des niveaux, par immigrant, qui sont comparables aux programmes similaires du Québec. Nous sommes également d'avis que l'Ontario doit faire la lumière sur les rôles et le financement des divers paliers de gouvernement dans le cadre des programmes d'établissement et chercher à obtenir un meilleur contrôle sur ces programmes. Pour terminer, l'Ontario devrait tenter de déplacer l'objectif des programmes d'établissement au-delà des étapes initiales du processus d'immigration vers la délimitation et l'élimination des obstacles à moyen et à long termes qui empêchent l'intégration complète des immigrants dans l'économie et la société ontariennes.

v) Renforcer l'infrastructure

Ces dernières années, un certain nombre d'études ont fait la lumière sur la dégradation de l'infrastructure physique (p. ex., l'eau, les égouts, le transport en commun, les routes, les systèmes de communication et les installations culturelles). Ces études estiment en règle générale que des milliards de dollars sont nécessaires pour financer adéquatement les besoins de la province, surtout dans le domaine de l'eau potable et du traitement des eaux usées. Toutefois, les estimations touchant l'investissement requis dans l'infrastructure varient considérablement; l'un des principaux facteurs à l'origine des écarts entre les estimations vient du peu d'information qui existe sur l'état actuel de l'infrastructure. Par conséquent, plutôt que d'argumenter sur l'existence et l'étendue de l'investissement requis, nous croyons que la province devrait s'efforcer de trouver des façons de planifier et de financer l'investissement de demain dans l'infrastructure.

(21) Nous recommandons ce qui suit pour combler les lacunes auxquelles les municipalités ontariennes doivent faire face en matière d'infrastructure :

- *La province et les municipalités devraient coordonner leurs efforts pour mettre au point des plans pluriannuels à moyen et à long termes d'investissement dans l'infrastructure comportant des éléments interrégionaux.*
- *Il devrait y avoir une meilleure coordination entre les exigences réglementaires des programmes d'infrastructure aux niveaux fédéral, provincial et municipal de gouvernement (dans le domaine environnemental par exemple) afin d'encourager l'investissement en temps opportun et la planification à long terme.*
- *La province devrait mettre en œuvre des lignes directrices et de forts incitatifs afin de contrôler l'extension anarchique des villes, y compris la limitation de l'aménagement aux zones d'établissement désignées, une meilleure utilisation de la taxe d'équipement, des incitatifs plus importants pour la mise en valeur de zones désaffectées, le soutien du transport en commun et une meilleure intégration des décisions en matière d'aménagement du territoire et de transport.*
- *La province et les municipalités devraient avoir recours aux frais d'utilisation pour l'eau et les égouts afin de tenir compte plus exactement des coûts, y compris ceux des conséquences environnementales, d'une telle infrastructure.*
- *La province devrait s'assurer que les droits d'aménagement sont fixés de façon plus efficace.*
- *La province devrait donner aux municipalités le pouvoir de percevoir des taxes sur les carburants et créer la marge fiscale permettant de le faire. L'idéal serait*

que les recettes tirées de cette taxe soient, au moins en partie, consacrées au coût des transports en commun.

L'Ontario a besoin d'élaborer un plan pour favoriser les investissements nécessaires dans l'infrastructure. Ce plan doit inclure la mise en place d'incitatifs appropriés favorisant l'utilisation de l'infrastructure. Actuellement, les prix ne reflètent pas exactement le coût de l'infrastructure de base, comme l'eau et les égouts. La tarification au coût marginal de ces services (c.-à-d. la tarification qui tient compte des coûts réels nécessaires pour offrir des services supplémentaires) préserverait les ressources et aiderait à limiter l'extension anarchique des villes. Ce dernier phénomène est attribuable en partie aux subventions versées pour fournir des services dans de nouvelles régions et à un surinvestissement dans l'infrastructure de certaines zones en raison de subventions provinciales.

Les droits d'aménagement servent à payer l'infrastructure nécessaire à une nouvelle croissance. En règle générale, les municipalités perçoivent des droits d'aménagement identiques pour toutes les propriétés d'un type particulier, sans se soucier de leur emplacement. Toutefois, il est plus coûteux de fournir de nombreux services dans des régions peu peuplées que dans des régions à forte densité de population. Un système plus efficace tiendrait compte de l'emplacement des nouvelles propriétés dans la répartition des droits d'aménagement afin que ceux-ci reflètent le véritable coût de l'infrastructure nécessaire pour offrir des services dans de nouveaux lotissements. Cela aiderait en outre à limiter l'extension anarchique des villes et à encourager la croissance rationnelle.

La tarification au coût marginal du transport est plus difficile. La tarification au coût complet du transport en commun provoquerait une réduction de son utilisation et une augmentation de l'utilisation du réseau routier, dans la mesure où le transport routier est largement subventionné. Les taxes sur les carburants pourraient en même temps aider à renforcer les incitatifs à l'utilisation à la fois des transports en commun et des routes. La perception des taxes sur les carburants par les villes permettrait de maintenir la transparence politique et la responsabilisation en ce qui a trait à ces taxes.

La nécessité d'une stratégie efficace dans le domaine du logement abordable est le deuxième aspect lié à l'infrastructure sur lequel le Comité voudrait s'attarder.

(22) Nous recommandons que la province prenne immédiatement des mesures afin de combler les besoins urgents d'un nombre croissant de sans-abri ontariens. La province doit redoubler d'efforts et travailler avec le gouvernement fédéral et les municipalités afin de mettre en œuvre le programme national actuel de logement abordable. Ce programme devrait respecter les incitatifs créés à la fois pour les locataires et les promoteurs immobiliers afin que le parc de logements abordables augmente. Cette mesure nécessite des initiatives du côté de la demande (c'est-à-dire les locataires) comme de l'offre (c'est-à-dire les promoteurs immobiliers).

Sur le plan de la demande, les suppléments au loyer sont nécessaires pour augmenter les choix individuels. Ces suppléments devraient être rajustés en fonction du coût du logement dans les différentes collectivités. Même avec ces initiatives liées à la demande toutefois, un écart demeurera entre ce que de nombreuses familles peuvent se permettre et le coût de construction d'un logement. C'est pourquoi les actions menées du côté de l'offre, comme l'élimination des barrières fiscales et réglementaires, représentent une partie importante de toute stratégie efficace de logement abordable.

(23) Nous recommandons que la province intensifie ses efforts afin de répondre aux besoins physiques et mentaux des sans-abri. Cela comprend un soutien plus important en matière de santé mentale de la part des collectivités et des hôpitaux, l'accessibilité aux services de toxicomanie, tout comme la création d'un plus grand nombre de foyers de transition et de logements supervisés pour ceux qui ont des problèmes de toxicomanie et de santé mentale.

S'attaquer au problème du logement abordable constitue une étape dans l'élimination de l'itinérance. Toutefois, les villes, et plus particulièrement Toronto, font face à une intensification du problème des sans-abri, le nombre de familles utilisant des installations inappropriées et déficientes comme les refuges montant en flèche. Nous croyons fermement que la province doit accroître ses efforts afin de corriger la situation critique des sans-abri.

(24) Nous déconseillons fortement la réintroduction du contrôle des loyers.

L'expérience passée de l'Ontario en ce qui a trait au contrôle des loyers a produit un certain nombre de résultats négatifs, y compris une réduction spectaculaire de la construction de logements locatifs dans le secteur privé, une pénurie de logements locatifs et une détérioration (manque d'entretien) du parc locatif. De plus, le marché du logement est actuellement très vigoureux en Ontario, comme en font foi l'augmentation de la construction de logements locatifs privés, la hausse considérable des dépenses d'entretien et de réparation, le retour des investisseurs institutionnels dans le logement locatif, l'augmentation importante de la création d'emplois dans le secteur locatif, les taux d'inoccupation en hausse à travers la province à tous les niveaux de loyers, le recul des loyers et la meilleure qualité des logements pour les locataires. La réintroduction du contrôle des loyers n'est donc pas une mesure nécessaire ni prudente.

C. Accroître l'engagement civique

L'engagement civique fait référence à la participation des citoyens aux décisions touchant la vie de la collectivité et la vie politique. Il est étroitement lié à la force des institutions démocratiques ontariennes. C'est une composante essentielle de notre vision d'un Ontario plus prospère et plus juste. L'engagement civique signifie que les Ontariens sont à la fois aptes et enclins à prendre part aux décisions qui touchent leur vie et leurs collectivités et qu'ils sont encouragés à communiquer leurs idées à leurs concitoyens. Nous croyons qu'en bout de ligne, l'augmentation des possibilités de discours, de débat et de délibération entraînera des décisions qui tiendront mieux compte de l'intérêt public

général et qui auront une plus grande légitimité publique. Cette mesure est particulièrement importante lorsque les décisions prises sont controversées ou qu'elles touchent différemment certains groupes de citoyens. Si l'Ontario ne prend pas soin de faire participer ses citoyens aux choix collectifs difficiles qu'il doit faire, il ne parviendra pas à exploiter les contributions économiques, sociales et politiques potentielles de ses citoyens.

Pour qu'il y ait un engagement civique, on doit donner aux citoyens l'occasion de participer. Toutefois, la simple existence de ces occasions n'est pas garante d'une culture d'engagement civique. Le fait d'être membre d'une société démocratique implique des responsabilités individuelles, y compris la responsabilité d'intervenir et de s'engager dans la vie politique et celle de la collectivité. L'engagement civique peut consister à voter, à faire du bénévolat, à se tenir informé et à participer aux débats politiques. Les responsabilités individuelles englobent également la façon dont les citoyens interagissent entre eux et avec leurs collectivités. Ils doivent manifester et promouvoir la tolérance nécessaire pour vivre dans une société multiculturelle. Les citoyens doivent aussi utiliser les services publics de façon responsable afin de s'assurer que les ressources ne sont pas gaspillées et que les droits de tous les Ontariens sont respectés. Par exemple, l'accès gratuit pour tous aux soins de santé implique la responsabilité d'utiliser le système de soins de santé avec sagesse, sans gaspillage.

Malheureusement, la province fait face à un déclin de l'engagement civique. Les Ontariens sont moins nombreux à voter et se méfient davantage du gouvernement. Ils s'engagent toutefois dans d'autres formes d'expression politique, comme la signature de pétitions, les tribunes téléphoniques, les sondages sur Internet et la participation aux réunions des conseils municipaux. Le bénévolat et le fait de participer aux décisions touchant les écoles de leurs enfants sont d'autres façons pour les Ontariens de faire preuve d'engagement civique.

(25) Nous recommandons que la province mise sur les programmes éducatifs pour que les jeunes Ontariens apprennent à apprécier les services communautaires et publics et à s'en sentir solidaires. Ces programmes peuvent être liés aux programmes d'engagement civique qui sont présentement en place dans le système scolaire et qui sont décrits ci-dessous et ils pourraient inclure des conférences données par des leaders de la collectivité, des stages ou du travail bénévole au sein d'organismes communautaires et un programme d'études de base axé sur la valeur des services communautaires et publics. Ces programmes devraient viser les élèves des écoles primaires et secondaires et être facultatifs. Ils devraient s'ajouter à l'exigence actuelle selon laquelle chaque élève qui commence l'école secondaire doit effectuer au moins 40 heures d'activités communautaires pour pouvoir obtenir son diplôme.

L'avenir est également à l'engagement politique à un niveau plus général, grâce au vote ou à d'autres mécanismes. La principale forme d'engagement civique en Ontario est et doit demeurer la démocratie représentative. Cela comprend l'élection de représentants et la participation au débat politique. D'autres formes de démocratie, comme les démocraties référendaire et délibérative, ont un rôle limité à jouer en

complément de la démocratie représentative. Toutefois, cette dernière doit être le pivot de l'engagement civique en Ontario. Cela étant dit, notre système de démocratie représentative peut et doit être renforcé.

(26) Nous recommandons que la province revitalise le système des commissions parlementaires de l'assemblée législative provinciale afin d'élargir le spectre des tendances politiques exprimées dans l'élaboration des lois et des règlements.

Le système des commissions parlementaires est essentiel pour faire en sorte qu'un ensemble de tendances participe à l'élaboration des politiques et des exigences législatives et réglementaires. Il existe de nombreuses options pour réformer les commissions, notamment en s'assurant qu'elles disposent du financement et du personnel nécessaires, en assouplissant la discipline des partis, en leur conférant un rôle plus important dans l'étude détaillée des budgets, des projets de lois et des règlements et en faisant en sorte qu'elles supervisent les règlements. La province doit revoir le système des commissions parlementaires afin de s'assurer que les choix difficiles auxquels l'Ontario est confronté font l'objet de débats plus poussés.

L'engagement civique ne comprend pas seulement l'amélioration du système des commissions parlementaires. Il exige également que le public soit éduqué et informé.

(27) Nous recommandons que la province mise sur son programme d'éducation civique qui connaît du succès dans les écoles primaires et secondaires et qu'elle l'étende aux immigrants.

(28) Nous recommandons que la province renforce ses mécanismes de diffusion de renseignements accessibles et utiles en matière de politiques auprès du public. Cela comprendrait la diffusion d'information en vertu de la législation provinciale sur l'accès à l'information, en prêtant une attention particulière aux questions légitimes touchant la protection de la vie privée. Comme nous le mentionnons dans la section ci-dessous intitulée Un gouvernement plus intelligent, nous recommandons également un renforcement des mécanismes de responsabilisation et d'information qui entourent le recours à des intervenants du secteur privé pour la prestation de services publics.

On a beaucoup discuté récemment de l'utilisation que fait le gouvernement des technologies de l'information. Celles-ci comportent des avantages potentiels pour le gouvernement, mais s'accompagnent également de risques. Elles sont très utiles pour diffuser rapidement et à relativement peu de frais de l'information sur les politiques et les programmes du gouvernement auprès du public. Il est également possible d'utiliser la technologie pour voter et effectuer des consultations sur les politiques. Toutefois, le vote et la consultation en ligne en sont tous deux encore à leurs débuts et soulèvent une variété d'inquiétudes en matière d'équité, de fiabilité et de protection de la vie privée. Le gouvernement doit donc utiliser les technologies de l'information de façon extrêmement judicieuse.

(29) Nous recommandons que la province continue à élargir son utilisation des technologies de l'information pour permettre aux citoyens d'avoir accès à de l'information.

(30) Nous recommandons que la province fasse preuve de prudence en ce qui a trait au vote par Internet dans le cadre d'une approche diversifiée en matière d'engagement civique. Le gouvernement doit s'assurer que les problèmes liés à la sécurité, à la fiabilité et à la distribution variable de l'accès à Internet ont été réglés.

Les recommandations précédentes visent à renforcer la démocratie représentative – essentielle à la prise de décisions collectives en Ontario. Comme nous l'avons vu, nous croyons que les prolongements de la démocratie représentative doivent jouer un rôle complémentaire limité. Ces prolongements comprennent la démocratie directe, comme le référendum, et la démocratie délibérative, comme les jurys de citoyens.

(31) Nous recommandons que la démocratie directe soit utilisée seulement quand des changements fondamentaux de la nature des institutions ontariennes sont envisagés, comme pour les décisions constitutionnelles au niveau fédéral. De plus, si on doit organiser des référendums, nous recommandons que la province en structure avec soin le processus afin qu'ils favorisent le débat et la prise de décisions informées et réfléchies par les électeurs.

La démocratie directe permet à tous les citoyens de faire des choix à l'égard de questions de politique spécifiques. Toutefois, elle soulève de grandes inquiétudes au sujet de la possibilité de traiter les questions de politique complexes par voie référendaire, du rôle de l'argent dans le processus électoral, de la disparition du débat démocratique et des obstacles à l'élaboration rationnelle des politiques. Compte tenu de l'expérience d'autres territoires de compétence (p. ex., la Californie) en matière de démocratie directe, nous croyons que son rôle doit être très limité et structuré avec soin. Il ne faut pas l'utiliser pour des décisions de politique générale qui peuvent être gérées par la voie de la démocratie représentative, comme le montant souhaitable des impôts.

(32) Nous recommandons que les nouvelles formes de démocratie délibérative, comme les jurys de citoyens, jouent uniquement un rôle limité, bien défini et complémentaire dans le processus décisionnel. La province doit être attentive à la question de la représentation équitable de tous les Ontariens dans toute utilisation de nouvelles formes de démocratie délibérative.

Les jurys de citoyens sont potentiellement plus prometteurs que la démocratie directe, mais ils soulèvent également diverses inquiétudes au sujet de leur interaction avec les formes plus traditionnelles de démocratie représentative. La participation accrue du public au processus décisionnel démocratique comporte son lot de risques. Elle peut se révéler très coûteuse – à la fois pour le gouvernement et le public – et peut causer des retards excessifs. Elle peut aussi souffrir d'un manque d'intérêt de la part du public ou de la lassitude de ce dernier.

(33) Avant d'amorcer tout changement, nous recommandons que la province consulte les Ontariens quant à l'intensité des réformes possibles à la représentation démocratique, comme :

- *transformer le système électoral en une sorte de représentation mixte proportionnelle des membres,*
- *réviser le mode de gouvernement municipal (p. ex., un gouvernement à deux niveaux),*
- *réformer la législature (p. ex., le système de comité),*
- *augmenter la tenue de référendums ou de mécanismes de délibération, et*
- *réformer les campagnes de financement.*

Il irait à l'encontre de l'esprit du présent rapport de recommander des réformes en matière d'engagement civique sans consulter les Ontariens. La consultation publique pourrait prendre différentes formes, comme celle d'une commission spéciale largement représentative, de jurys de citoyens ou d'un référendum sur la réforme électorale. Il demeure toutefois que toute réforme devrait être réalisée suite à un processus d'engagement civique solide, informé et étendu.

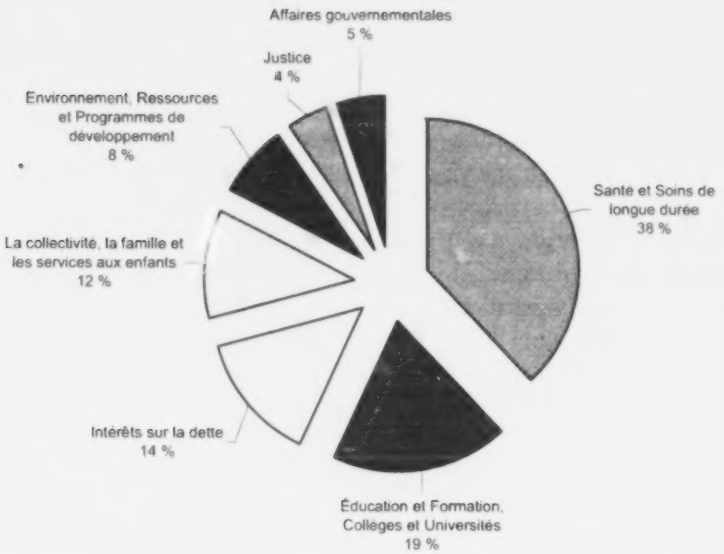
PARTIE III DES CHOIX DIFFICILES

A. La nécessité de faire des choix difficiles

Nous avons mis de l'avant un certain nombre de recommandations visant à rehausser les connaissances et les compétences des Ontariens et Ontariennes, les collectivités dans lesquelles ils vivent et les façons dont ils participent au processus décisionnel. Alors que l'adoption des recommandations que nous présentons entraînera des avantages importants et irréfutables pour la province et les citoyens de l'Ontario, leur mise en œuvre complète n'est possible qu'en engageant des dépenses publiques supplémentaires considérables. Par exemple, l'une des recommandations déterminantes du Comité dans le domaine de l'éducation est la nécessité d'investir davantage en éducation de la petite enfance. Un vaste programme d'éducation de la petite enfance subventionné par l'État nécessiterait un investissement considérable de fonds publics. Certaines autres recommandations, en matière notamment de revitalisation des villes, exigeront également un accroissement des dépenses publiques. Plus important encore, tous ces investissements devront être effectués dans un contexte de contraintes budgétaires continu, compromettant le maintien de programmes courants, sans compter la création de nouveaux programmes.

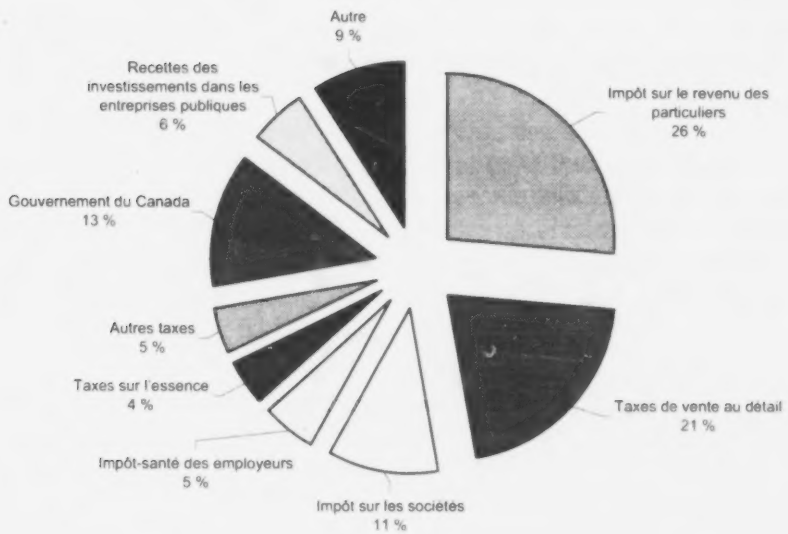
Dans ce contexte budgétaire, il nous revient de reconnaître que, si le gouvernement s'engage à respecter nos priorités (à quelques variantes près), il sera en mesure de les mettre en œuvre uniquement s'il est prêt à prendre un certain nombre de décisions difficiles. La réalité est dure. L'Ontario ne peut accroître ses dépenses en vue de favoriser une société axée sur le capital humain tout en haussant ou même en maintenant ses dépenses dans tous les autres secteurs (voir la figure 2). Si l'Ontario espère concrétiser les avantages de notre vision d'une société axée sur le capital humain, la province doit agir dans trois secteurs. Elle doit tout d'abord étudier la possibilité de mener des réformes budgétaires et économiques et tenter de réduire sa dépendance à l'égard de certaines anciennes formes d'accroissement des recettes et des subventions industrielles et autres (voir la figure 3). Deuxièmement, nous croyons que le gouvernement provincial et les municipalités doivent s'y prendre plus intelligemment pour fournir des biens et services. Toutefois, bien que les réformes budgétaires et le travail intelligent aient leur importance, il est peut probable que ces mesures soient suffisantes. Troisièmement, l'Ontario devra ensuite faire face à des compromis difficiles dans un certain nombre de secteurs, y compris l'appui aux collectivités rurales et éloignées économiquement non durables et l'escalade des coûts de santé qui menacent d'évincer plusieurs autres secteurs de dépenses gouvernementales nécessaires.

Figure 2 : Dépenses 2002-2003



Source : Ministère des Finances de l'Ontario, *Rapport annuel et états financiers de la province de l'Ontario 2002-2003* (novembre 2003)

Figure 3: Recettes 2002-2003



Source : Ministère des Finances de l'Ontario, *Rapport annuel et états financiers de la province de l'Ontario 2002-2003* (novembre 2003)

B. Politique budgétaire, économique et environnementale

i) Impôts

Les recettes de l'Ontario proviennent des impôts, des transferts fédéraux, des entreprises provinciales et de divers autres droits. La principale source de recettes du gouvernement provincial reste les impôts. La province peut et doit améliorer son régime fiscal pour appuyer la réforme que nous proposons. Les réformes fiscales visant à promouvoir l'effort au travail, l'épargne et l'investissement, l'entrepreneuriat, le progrès technologique et la philanthropie augmenteront la capacité de l'Ontario de créer et d'adopter de nouvelles connaissances, rehaussant ainsi les niveaux de vie. Pourtant, il faut également reconnaître que les recettes fiscales permettent de financer un certain nombre de services essentiels pour développer, maintenir et attirer le capital humain, comme l'éducation et les soins de santé.

Toutefois, tout indique que les taux d'imposition de l'Ontario, en ce qui a trait particulièrement au capital, ne se mesurent pas à ceux de territoires de compétence concurrents (voir le tableau 1). Les taux d'imposition relativement élevés sur la main-d'œuvre nuiront à la capacité de la province d'attirer et de retenir un capital humain qualifié. De même, les taux d'imposition des sociétés plutôt élevés décourageront les investissements du secteur privé et l'établissement d'entreprises en Ontario et encourageront leur migration vers d'autres régions. De plus, l'impôt sur les sociétés peut être reporté sur les travailleurs sous forme de salaires moins élevés ou sur les consommateurs canadiens sous forme de prix plus élevés. À un scénario déjà complexe s'ajoutent les taux d'imposition relativement élevés sur les investissements, qui mènent à des niveaux inférieurs de capital physique, empêchant l'Ontario d'exploiter le plein potentiel économique de son capital humain. L'Institute for Competitiveness and Prosperity estime que, depuis 1991, le secteur privé ontarien a investi 10 % de moins par année en machines et matériel que ne l'ont fait les investisseurs privés américains.

(34) Nous croyons que l'Ontario devrait focaliser la réforme fiscale sur l'amélioration de la société axée sur le capital humain et l'accroissement de l'efficacité du système. Un certain nombre de principes devraient guider la politique budgétaire de l'Ontario, dont les suivants :

- *les taux d'imposition devraient être concurrentiels au niveau tant national qu'international afin d'attirer et de retenir les facteurs mobiles de production comme le capital et une main-d'œuvre qualifiée;*
- *les taux d'imposition devraient être neutres d'un secteur à l'autre de l'économie, créant ainsi un élargissement de l'assiette fiscale;*
- *le système fiscal devrait être transparent afin de permettre aux contribuables de tenir les fonctionnaires responsables des décisions qu'ils prennent en matière d'impôts;*
- *le système fiscal devrait être le moins régressif possible.*

Nous recommandons à la province d'étudier un certain nombre de réformes fiscales au fil du temps, en se basant sur les principes énoncés ci-dessus et en accordant une attention particulière aux points suivants :

- *la compétitivité des taux d'imposition des particuliers, des sociétés et du capital de l'Ontario;*
- *la surtaxe sur les particuliers;*
- *l'harmonisation de la TVP et de la TPS;*
- *les différentiels fiscaux entre les immeubles résidentiels et non résidentiels;*
- *l'utilisation des taxes-services et des frais d'utilisation, comme dans le transport et l'infrastructure.*

Tableau 1 : Taux marginaux d'imposition en vigueur en 2002

Province/État	Capital	Main-d'œuvre
Ontario	47,1 %	55,6 %
Californie	26,3 %	48,3 %
Illinois	25,3 %	56,5 %
Michigan	22,2 %	48,6 %
Massachusetts	39,9 %	47,5 %

Source : Jack Mintz et William Robson, *Ontario's Future Prosperity: Issues, Changes and Recommendations* (Rapport de recherche n° 7, Comité d'étude sur le rôle du gouvernement, janvier 2003)

ii) Fédéralisme fiscal

Outre les impôts, le gouvernement provincial reçoit des transferts du gouvernement fédéral. La plupart sont des paiements de transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPC). Depuis le début des années 1990, le gouvernement de l'Ontario soutient avec raison qu'il ne reçoit pas la part qui lui revient en matière de transferts du gouvernement fédéral dans des domaines comme l'intégration des immigrants et les prestations d'assurance-emploi.

(35) *Nous recommandons à l'Ontario de chercher à obtenir une répartition plus transparente et non discriminatoire des transferts fédéraux autres que ceux qu'il reçoit dans le cadre du programme fédéral officiel de péréquation en vue d'accroître la part des transferts que reçoit l'Ontario. Cela pourrait entraîner l'adoption du principe de financement de certains programmes par habitant pour l'ensemble des provinces (comme un financement égal par habitant des programmes d'établissement des immigrants).*

De plus, nous désirons souligner un problème auquel la province sera confrontée à l'avenir : l'importance grandissante des villes dans les programmes visant à attirer les immigrants et les besoins particuliers en matière d'infrastructure urbaine que cela engendre en Ontario et qui ne sont pas pris en compte dans le programme fédéral actuel de péréquation. Comment concilier les besoins grandissants et urgents d'un certain nombre de groupes vulnérables vivant dans les villes ontariennes avec l'engagement de longue date du Canada en matière de programmes interrégionaux de péréquation (qui engendre un important transfert net de ressources hors de la province) est une question à laquelle la province et le pays devront répondre assez prochainement.

iii) Programmes de développement économique

La période actuelle de développement économique est souvent qualifiée de nouvelle économie ou d'économie du savoir, où la richesse est de plus en plus le fruit de l'innovation. Dans cette économie, la clé du succès se trouve dans le capital humain d'une région. La croyance voulant que la croissance économique est principalement alimentée par les idées plutôt que par les facteurs physiques a incité bon nombre d'analystes à étudier les meilleures façons de créer et de diffuser le savoir, l'innovation et l'apprentissage. Certaines théories découlant de cet intérêt laissent entendre que la création du savoir est un processus interactif qui porte les meilleurs fruits dans des espaces géographiques concentrés sur le plan local (p. ex., les villes) ou régional, communément appelés des « grappes » et des « réseaux ». À l'intérieur de ces grappes ou de ces réseaux, l'apprentissage et le savoir sont nourris par les interactions entre les individus et les groupes au sein de ce que certains appellent des « systèmes d'innovation régionaux ».

La meilleure façon dont le gouvernement peut favoriser la croissance de la nouvelle économie fait l'objet de nombreuses discussions. Traditionnellement, les gouvernements sont intervenus à maintes reprises pour soutenir le développement de l'économie. Un certain nombre de raisons ont été invoquées pour justifier les programmes de développement économique, notamment pour contrebalancer une position dominante sur le marché, les externalités, les asymétries de l'information, la redistribution et les politiques d'autres territoires de compétence. Les programmes de développement économique peuvent prendre un certain nombre de formes, y compris les transferts à des entreprises ou des industries particulières ou les subventions accordées par l'entremise du système fiscal sous forme de dépenses fiscales ciblées. En 2001, les dépenses provinciales au titre des subventions directes aux entreprises ont totalisé 637 millions de dollars (voir la figure 4); les subventions accordées par l'entremise du système fiscal sont également considérables et probablement même plus élevées que les subventions directes.

Dans de nombreux cas, il est difficile de déterminer si l'intervention du gouvernement est justifiée. De plus, il n'est pas facile d'évaluer les conséquences d'une intervention. Par conséquent, si l'investissement public en recherche fondamentale et appliquée menée par les institutions d'enseignement et l'investissement public en infrastructure sont justifiés en raison de la dimension « intérêt général » du savoir et de

l'infrastructure, il reste encore à prouver si les avantages qui se dégagent de la plupart des politiques de développement s'adressant aux entreprises, sous la nouvelle ou l'ancienne économie, permettent de renforcer l'économie de l'Ontario. En fait, dans la plupart des cas, les coûts d'une intervention en excéderaient probablement les bienfaits. Voilà la leçon claire et irréfutable qui découle d'une multitude de programmes gouvernementaux de financement échoués destinés, au fil des années, à des industries précises.

(36) Nous recommandons à la province d'accroître la transparence des programmes actuels de subvention et de mettre fin progressivement à la plupart des programmes de subvention industrielle.

(37) Nous recommandons à la province de poursuivre sa collaboration avec les intervenants régionaux pour trouver et diffuser de l'information sur les nouveaux débouchés économiques grâce à des initiatives comme le partenariat Agglomérations urbaines compétitives de l'Ontario. Toutefois, ces initiatives ne devraient pas servir à dresser des listes de souhaits en matière d'investissement ou de dépense de la part d'autres paliers de gouvernement, au-delà de l'infrastructure fondamentale, des services publics et de la recherche fondamentale et appliquée.

(38) Nous recommandons à la province d'adopter une politique de développement économique misant sur l'allégement fiscal d'application générale et les réformes fiscales, l'investissement public dans l'infrastructure de base, l'investissement public en recherche fondamentale et appliquée (y compris la commercialisation de la recherche), comme l'illustre le Fonds ontarien d'encouragement à la recherche-développement, et sur la promotion de l'éducation et du perfectionnement des compétences par des investissements dans l'éducation permanente et ses piliers institutionnels essentiels, soit les écoles, les universités, les collèges et les villes.

Figure 4 : Subventions du gouvernement de l'Ontario aux entreprises 1981-2001

Source : Finn Poschmann et William Robson, *Thoughts on the Fiscal Framework for Ontario's Industrial Development* (Rapport de recherche n° 49, Comité d'étude sur le rôle du gouvernement, janvier 2004)

iv) Petites collectivités et collectivités rurales et éloignées

La viabilité de bon nombre de petites collectivités et de collectivités rurales et éloignées de l'Ontario est très préoccupante. Bien que les récentes tendances démographiques ne révèlent pas des niveaux alarmants de dépopulation dans ces collectivités (voir la figure 45), la croissance se limite principalement aux régions où plus de 30 p. 100 des résidents font la navette vers les centres urbains pour se rendre au travail. Dans certaines collectivités, le manque de débouchés économiques et les récentes tendances démographiques laissent croire que la diminution de la population se poursuivra et s'aggravera avec le temps. L'objectif premier du gouvernement en ce qui concerne les petites collectivités et les collectivités rurales et éloignées devrait être de s'assurer qu'elles ont accès à un niveau raisonnable de biens et de services publics et à des programmes d'aide pour permettre aux résidents des régions à risque de relever les défis de la restructuration communautaire.

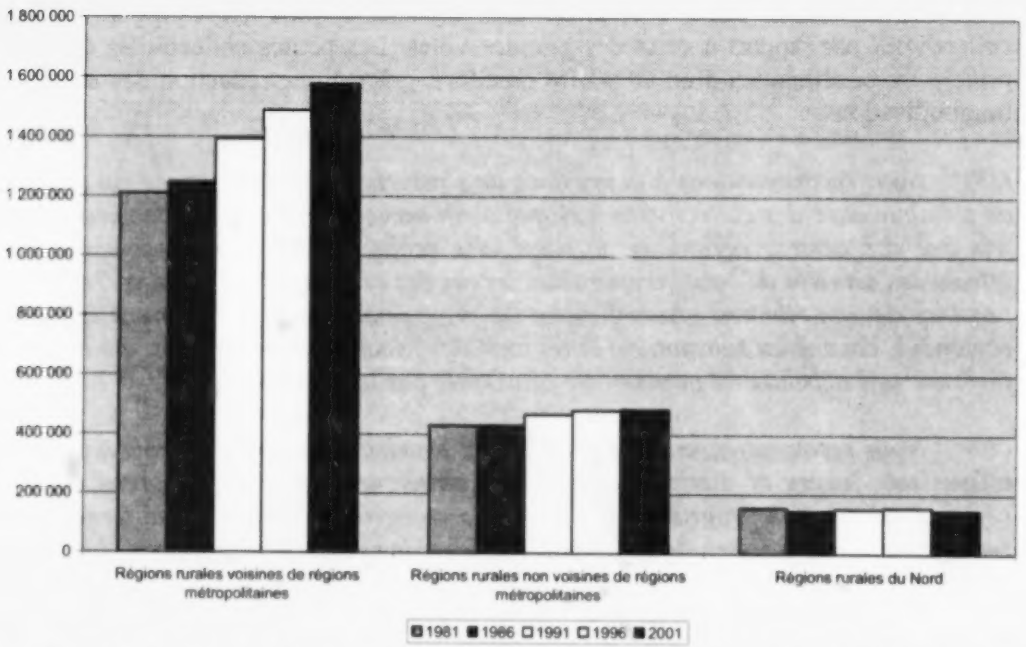
Le gouvernement provincial doit définir une stratégie distincte et exhaustive tant pour les petites collectivités et les collectivités rurales et éloignées viables que pour celles à risque. En raison de l'importance de l'autonomie financière, les usagers des services gouvernementaux devraient assumer le plein prix de bon nombre de ces services, à l'exception des services de base comme la santé et l'éducation. Toutefois, les petites collectivités ne peuvent assumer les coûts des services sociaux et du logement social. Ces coûts sont gérés plus adéquatement à l'échelle provinciale et la responsabilité de la répartition des dépenses doit être revue. Le financement provincial d'autres secteurs est

également essentiel en raison de la capacité fiscale limitée des petites collectivités et de leur réticence ou de leur incapacité à utiliser les marchés financiers pour financer l'infrastructure. Les coûts d'emprunt sont également plus élevés pour les petites collectivités par rapport à ceux des grandes villes. Les petites collectivités seraient les principaux bénéficiaires d'un OOFIEM amélioré, grâce à une réduction des dépenses en immobilisations.

(39) Nous recommandons à la province de s'assurer que les personnes qui choisissent de s'établir dans des collectivités à risque aient accès à de bons établissements publics, tels que des centres régionaux de santé, des écoles et des collèges communautaires offrant des services de base comparables à ceux des centres métropolitains. Toutefois, la province devrait éliminer graduellement les programmes de développement économique régionaux, comme les subventions et les incitatifs fiscaux aux entreprises, qui risquent de favoriser une dépendance permanente provoquée par le gouvernement.

(40) Nous recommandons au gouvernement provincial de jouer un rôle important en offrant aux jeunes et aux travailleurs des renseignements sur le marché du travail régional comme des programmes d'aide à la recherche d'emploi et de formation leur permettant de faire des choix éclairés en matière de perspectives d'emploi. La province, en collaboration avec le gouvernement fédéral, devrait envisager des dispositions transitoires appropriées comme celles visant le recyclage des personnes qui désirent tirer parti de débouchés en dehors de leur collectivité.

Figure 5 : Population des régions rurales de l'Ontario 1981-2001



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Tendances démographiques rurales au Canada* (Note de recherche rurale, juin 2002)

v) Politique environnementale

Un environnement sain est essentiel à la qualité de vie des Ontariens. Ce fait est demeuré inchangé au cours des cent dernières années. Par contre, la nature du risque environnemental et la perception qu'a le public de ce risque ont changé. Principalement depuis les années 1960 et le début des années 1970, la hausse de l'industrialisation, l'accroissement de la population et l'urbanisation ont multiplié les risques environnementaux. De nouveaux produits chimiques dont on ignorait les effets sur l'environnement sont apparus et la croissance de l'activité industrielle a entraîné une dégradation de plus en plus importante de l'air et de l'eau dans la province. En outre, davantage de renseignements sur les effets réels de la pollution sont devenus accessibles. Le public et le gouvernement se sont servis de ces renseignements pour mieux comprendre les répercussions de la pollution sur l'environnement et la santé des gens. L'attention qu'accordent le gouvernement et le public aux questions environnementales a cependant connu des cycles de fluctuation lorsque l'environnement a dû se mesurer à d'autres préoccupations publiques comme la croissance de l'économie. Selon le Conference Board du Canada, le Canada occupe un rang favorable à l'échelle internationale relativement à certains indicateurs environnementaux, dont l'utilisation des fertilisants et des pesticides et la protection des espèces d'oiseaux et de poissons menacés. Malheureusement, bien que le Canada se considère à l'avant-garde en matière d'environnement, le pays occupe au contraire une position peu enviable pour la plupart des autres indicateurs environnementaux au classement international des pays développés.

L'Ontario devra faire face à un éventail de défis environnementaux au cours des 10 à 15 prochaines années. Par exemple, à la suite des événements de Walkerton, le gouvernement de l'Ontario a prescrit des exigences plus rigoureuses relativement à la qualité de l'eau potable. L'Ontario poursuit son travail de mise en œuvre des recommandations du Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton (présidée par l'honorable Dennis O'Connor) en adoptant notamment des mesures pour protéger les sources d'eau de la province.

Le gouvernement doit également composer avec une variété de problèmes environnementaux relativement à la qualité de l'air, allant du smog au changement climatique. Les avantages de ces mesures sur le plan de la santé sont potentiellement considérables. Toutefois, le coût total d'une telle réglementation comme la mise en œuvre de l'accord de Kyoto sur le changement climatique est encore inconnu et probablement très élevé. Par ailleurs, comme le démontrent le récent débat hautement publicisé sur les lieux d'enfouissement dans le Nord et l'expédition des déchets au Michigan, la province continue de s'efforcer de trouver des façons de gérer les grandes quantités de déchets municipaux et industriels qu'elle produit. De plus, les Ontariens doivent également se pencher sur d'autres problèmes environnementaux apparemment disparates comme la forte consommation de ressources naturelles (par exemple l'eau et l'énergie) et les dangers que courent les écosystèmes et les espèces en voie de disparition.

Le gouvernement devra régler ces questions environnementales et bien d'autres au cours des prochaines années afin de protéger les Ontariens aujourd'hui et demain. Bon nombre de ces problèmes sont reliés à l'urbanisation. La situation se complique du fait que les polluants se propagent au-delà des frontières territoriales. Par exemple, le smog qui touche l'Ontario provient en partie de sources américaines. La province doit adopter des mesures proactives pour résoudre ces problèmes dès maintenant, car les préoccupations environnementales risquent de s'intensifier au cours des prochaines années.

Nos recommandations relatives aux problèmes environnementaux découlent des thèmes généraux du Rapport et, en particulier, de la section sur le gouvernement intelligent ci-dessous. Nous croyons qu'il incombe à la province de jouer un rôle déterminant dans la définition de normes environnementales là où il existe des risques de dommages irréversibles à la santé humaine ou à l'environnement. Cependant, même dans de tels cas, le gouvernement devrait être attentif à la forme et au contenu de la réglementation. Une analyse coûts-avantages générale, qui tient compte des commentaires des parties intéressées, peut contribuer à définir des règlements sur l'environnement plus efficaces.

(41) Nous recommandons à la province d'imposer des analyses coûts-avantages obligatoires dans le cadre de sa promulgation de règlements sur l'environnement afin de faciliter l'adoption de meilleures décisions réglementaires en s'assurant que la réglementation est nécessaire et adéquate. Pour apaiser les craintes à l'effet qu'une analyse coûts-avantages pourrait conduire à un manque de réglementation en raison de l'incapacité de mesurer les coûts ou les avantages, ce processus devrait tenir compte des coûts et des avantages quantifiables et non quantifiables (comme l'équité dans la distribution du risque environnemental). L'élaboration de telles analyses devrait inclure les intervenants et les résultats devraient être accessibles au public afin de favoriser le débat et de freiner l'influence excessive des groupes d'intérêts.

Même s'il procède à une analyse coûts-avantages, une bonne partie des renseignements nécessaires pour préparer des règlements détaillés en matière de protection de l'environnement, surtout en ce qui concerne les coûts de la réglementation pour l'ensemble des parties, échappe toutefois au gouvernement. De plus, les normes gouvernementales peuvent entraver l'innovation dans le domaine de la lutte contre la pollution. Des outils axés sur le marché, comme les droits de pollution négociables et les redevances de pollution, peuvent inciter les gens à réduire les dommages à l'environnement, y compris la mise au point et l'adoption d'une technologie innovatrice.

(42) Nous recommandons que la province ait davantage recours aux instruments reposant sur les mécanismes du marché pour réglementer les questions environnementales. Ces instruments comprennent les taxes environnementales sur les émissions et les frais d'utilisation (comme pour l'eau et les égouts) qui tous deux forcent les gens à tenir compte du coût des dommages environnementaux et de la consommation. De plus, la province devrait continuer d'envisager l'utilisation de permis de pollution négociables comme dans le domaine de la pollution de l'air. Cependant, elle doit en

outre tenir compte de la responsabilisation et des questions démocratiques reliées à ces instruments.

Étant donné que le coût et la nature réels des dommages environnementaux sur lesquels portent ces instruments axés sur le marché sont incertains, le gouvernement doit s'assurer que les processus d'élaboration de ces instruments sont justes et qu'ils tiennent compte des points de vue et des intérêts des parties touchées par ceux-ci. Il existe des compromis hautement contestés qui sous-tendent ces instruments (comme le niveau « optimal » de pollution atmosphérique) et ces compromis doivent être effectués de manière transparente et responsable.

La réglementation et les instruments économiques, comme les taxes et les frais d'utilisation, n'arrivent pas à inciter pleinement les gens à prendre des décisions de nature environnementale. Par exemple, les consommateurs peuvent choisir d'acheter ou non des produits fabriqués par des sociétés qui n'ont pas de mesures de protection particulières en place ou par des sociétés dont les procédés de fabrication sont réputés causer des dommages à l'environnement. De plus, les gens peuvent décider de poursuivre les entreprises qui leur ont causé du tort. De telles actions de la part des citoyens peuvent révéler les préférences du public de façon à obliger les sociétés à aller au-delà des mesures réglementaires (telles que les normes minimales sur les émissions). En outre, au chapitre de la responsabilité individuelle, les gens devraient être encouragés à prendre des décisions au sujet du type d'environnement qu'ils désirent promouvoir. Toutefois, les citoyens doivent être renseignés si l'on veut qu'ils puissent prendre des décisions éclairées et conscientes de l'environnement.

(43) Nous recommandons à la province de s'appuyer sur les outils existants pour informer le public des questions environnementales. La province devrait étendre son programme de cueillette et de diffusion de l'information sur les émissions d'usines particulières (comme en vertu du règlement sur la surveillance et le rapport des émissions polluantes) et sur les dispositions d'information de la Charte des droits environnementaux. Toutefois, la province devrait revoir le contenu de l'information et la façon dont elle est diffusée, en tenant compte, par exemple, du fait que les gens peuvent réagir outre mesure aux renseignements relatifs à l'environnement dans des cas où le risque est en fait minime et qu'ils peuvent avoir de la difficulté à comprendre et à utiliser l'information ou à y accéder.

vi) Cadre de travail relatif à l'électricité

(44) Nous recommandons à la province de définir une politique claire et uniforme en vue de se doter d'un réseau électrique fiable, concurrentiel, prudent sur le plan financier et écologiquement rationnel.

Durant des décennies, la politique de l'Ontario en matière d'électricité s'est caractérisée par la confusion et le manque de constance. La province a entrepris de nombreuses études du secteur de l'électricité menées au cours de cette période, dont récemment le rapport MacDonald, un livre blanc du gouvernement provincial, le Comité d'établissement des règles du marché de l'Ontario et la récente étude effectuée par le Groupe d'étude sur l'approvisionnement et la conservation en matière d'électricité. Pourtant, l'Ontario n'a toujours pas de politique cohérente et exhaustive traitant des besoins de la province en matière d'électricité.

Il est fort probable que l'incapacité passée et présente de formuler une stratégie claire et uniforme a compromis les perspectives économiques de l'Ontario en décourageant les investissements. Plus important encore, l'absence de stratégie prudente et durable en matière d'utilisation de l'énergie entraînera inutilement pour l'Ontario des obligations financières considérables. Devant ce poids financier, la province pourra difficilement offrir des programmes essentiels à l'expansion de l'investissement de la province dans sa population, comme les soins de santé et l'éducation, et sera freinée dans sa capacité de maintenir des taux d'imposition concurrentiels.

Le réseau électrique de la province a besoin d'investissements de plusieurs milliards de dollars sur le plan du transport et de la production d'électricité. Près de la totalité de la capacité actuelle de production de l'Ontario sera mise hors service ou exigera une remise à neuf substantielle au cours des 30 prochaines années. De plus, il est nécessaire de renforcer le réseau de transport pour assurer la fiabilité de l'approvisionnement futur. La province n'a pas la capacité financière voulue pour assumer elle-même ces investissements sans devoir effectuer des compromis inacceptables relativement au financement d'autres secteurs essentiels comme la santé et l'éducation.

Le passé de l'Ontario en matière d'électricité est alourdi par l'amortissement massif de la dette publique associé à des investissements gouvernementaux dans le secteur de l'électricité. Lors de la restructuration de l'industrie en 1999, la province a hérité d'une dette estimée à 19,4 milliards de dollars que lui a léguée Ontario Hydro, société publique exerçant un monopole en matière d'électricité. De récentes estimations indiquent que cette dette est maintenant de 20,2 milliards de dollars. Les dépassements massifs de coûts et les retards dans l'achèvement de la centrale nucléaire de Darlington ont largement contribué à cette dette. La centrale a été terminée près d'une décennie en retard à un coût final de près de 14,4 milliards de dollars, soit 3,7 fois plus que le coût de construction prévu en dollars constants.

Le secteur de l'électricité de la province n'a montré aucun signe d'amélioration au chapitre du rendement à la suite de la restructuration d'Ontario Hydro en deux sociétés d'État, Ontario Power Generation (OPG) et Hydro One, en 1999. Les efforts de l'OPG pour remettre les quatre unités de la centrale Pickering A en état de service (comme en fait foi le récent Rapport du comité d'examen de la centrale Pickering A) le démontrent bien. En 1997, le coût total approximatif du projet était de 780 millions de dollars et la première unité devait être remise en service en juin 2000. Cette dernière n'a été activée

en fait qu'en septembre 2003. Le coût total du redémarrage des quatre unités est maintenant évalué à 3 ou 4 milliards de dollars et la dernière unité devrait être remise en service entre octobre 2006 et août 2008. De plus, depuis le début de ses activités, Hydro One a consacré près de 500 millions de dollars à l'acquisition de sociétés locales de distribution d'électricité. On peut dire qu'il aurait été plus prudent d'utiliser ces fonds pour améliorer le réseau de transport ou réduire la dette du secteur de l'électricité.

L'histoire des investissements dans le secteur de l'électricité en Ontario souligne clairement les risques que courent les contribuables et les consommateurs lorsque l'on confie cette tâche à la province et aux sociétés d'État alors qu'aucun mécanisme approprié de surveillance n'est en place. Les milliards de dollars perdus en investissements inopportuns auraient pu être consacrés de façon beaucoup plus efficace à des investissements publics plus urgents dans l'infrastructure sociale et physique, ainsi que sous forme d'allégement fiscal ou de réforme de la fiscalité. Pour mettre en perspective l'ampleur de l'impact de telles dépenses dans le secteur de l'électricité, le nouvel hôpital de 600 lits de Brampton coûtera environ 420 milliards de dollars. Notre proposition de fréquentation de la prématernelle et de la maternelle pendant toute la journée pour les enfants de 4 et 5 ans, dans l'ensemble de la province, exigera environ 1 milliard de dollars en nouvelles dépenses par année.

En mai 2002, les marchés ontariens de vente d'électricité au détail et en gros ont été ouverts à la concurrence. Cependant, à la suite d'une « tempête » découlant de près d'une décennie de compression artificielle des prix subventionnée par les contribuables, d'un manque d'investissement dans de nouvelles installations de production, du redémarrage retardé de la centrale de Pickering et de températures estivales records qui ont réduit la capacité de production hydroélectrique et haussé la demande, les prix ont considérablement augmenté aussitôt après l'ouverture du marché, car la capacité de production provinciale était insuffisante pour répondre à la demande. En réponse, le gouvernement a réduit et gelé le prix de l'électricité au détail pour les petits consommateurs et autres consommateurs désignés, comme les municipalités, les universités et collèges, les écoles publiques et privées, les hôpitaux et les organismes de bienfaisance enregistrés, à 4,3 cents le kilowatt heure (kWh) au moins jusqu'en 2006. Le coût total du gel de ce prix à 4,3 cents le kWh était d'environ 1,74 milliard de dollars au 1er novembre 2003. Près de 800 millions de dollars ont été financés par les contribuables, car la province a dû payer la majorité de l'écart entre le prix gelé au détail et le prix de gros de l'électricité. Le gel des prix a également éliminé tout incitatif de conservation de l'électricité chez les petits consommateurs, phénomène qui avait débuté durant la période de prix élevés.

Par suite des décisions du nouveau gouvernement provincial, les consommateurs de l'Ontario devront sous peu payer des prix plus élevés pour l'électricité administrés par le gouvernement. À compter du 1er avril 2004, les usagers bénéficiant du gel de prix à 4,3 cents paieront 4,7 cents le kWh pour la première tranche de 750 kWh d'électricité consommée par mois. Par la suite, ils paieront 5,5 cents le kWh. Le régime des taux provisoires restera en vigueur jusqu'à ce que la Commission de l'énergie de l'Ontario élabore un nouveau plan de tarification d'ici le 1er mai 2005. En rapprochant les prix au

détail des niveaux du marché, la nouvelle tarification constitue un progrès dans la promotion de l'utilisation efficace de l'électricité, mais ne réglera pas les problèmes d'approvisionnement à long terme de la province.

(45) Nous recommandons au gouvernement d'offrir une option de tarification en fonction du marché, incluant des tarifs de pointe et hors pointe, à tous les consommateurs d'électricité afin de promouvoir la conservation et la réduction de la consommation, en étant sensible aux conséquences de ces prix sur les consommateurs à faible revenu. La tarification en fonction du marché (comme dans le cas du gaz naturel, du pétrole et de l'essence) devrait également être adoptée parce que les contribuables ne devraient pas subventionner la consommation et la production d'électricité. Nous croyons qu'une telle tarification permettra d'investir plus facilement dans des installations d'énergie renouvelable, comme l'énergie éolienne, la biomasse et l'énergie solaire, dans la province.

L'Ontario a besoin d'une structure de tarification créant des incitatifs liés à la demande pour encourager les consommateurs à réduire la consommation, à modifier les heures de consommation et à utiliser des produits favorisant la conservation de l'électricité ainsi que des incitatifs liés à l'offre pour inciter les entreprises à mettre au point des produits à haut rendement énergétique (y compris une technologie de production améliorée). Ces mesures permettront de réduire les besoins de capacité additionnelle de production et de transport. Un régime de tarification adéquat sous-entend la facturation de prix établis en fonction des conditions de l'offre et de la demande au moment de la consommation à l'aide de tarifs tenant compte de l'heure d'utilisation. Dans un tel système, les consommateurs doivent avoir des compteurs d'intervalle qui enregistrent la quantité d'électricité utilisée et le temps.

(46) Nous recommandons à la province d'adopter des mesures pour encourager davantage les investissements privés dans le secteur de l'électricité afin d'exploiter le regard critique que porte le marché financier sur les investissements dans le domaine de la production. Malgré les points de vue différents au sujet des avantages de la privatisation d'Ontario Power Generation, nous croyons que le secteur privé a un rôle important à jouer en ce qui concerne la promotion d'un marché à prix concurrentiels pour l'approvisionnement en électricité et la diversification du risque plutôt que de se fier aux décisions prises par un seul fournisseur dominant. Afin de créer un tel environnement, il est essentiel de réduire la position dominante d'OPG, peu importe si la société appartient à des intérêts privés ou publics. La province doit également s'efforcer de rationaliser et d'harmoniser les règlements avec ceux des autres gouvernements pour éviter les recoupements flagrants, comme dans le cas des évaluations environnementales, afin de faciliter la construction de nouvelles installations de production.

L'environnement actuel exige que le gouvernement provincial modifie son rôle au chapitre de la satisfaction des besoins de l'Ontario en matière d'énergie. Cette modification est cruciale compte tenu de l'engagement du gouvernement d'éliminer graduellement les centrales au charbon, soit environ 25 p. 100 de la capacité de

production de la province, d'ici 2007. Les estimations indiquent que le remplacement des centrales au charbon en Ontario coûtera entre 10 et 15 milliards de dollars.

(47) Nous recommandons à la province d'entreprendre une étude exhaustive des coûts, notamment sur les plans de la santé et de l'environnement, reliés aux différentes sources de combustible afin d'établir une tarification qui tient compte de ces coûts. Nous recommandons par ailleurs de rendre facilement accessibles les résultats de cette étude aux citoyens de l'Ontario. À la lumière de ces renseignements, les consommateurs devraient avoir la possibilité, s'ils le désirent, de payer des prix plus élevés pour une énergie renouvelable. Nous croyons qu'une telle étude, de concert avec une tarification en fonction du marché et une hausse de la participation du secteur privé, servira de moteur à la promotion de la diversification des sources d'énergie et à l'expansion de la production d'énergie renouvelable en Ontario.

La province ne devrait pas dépendre d'une technologie ou d'une source de combustible particulière, surtout lorsque la fiabilité de la technologie n'est pas démontrée et que les sous-produits du procédé de production peuvent avoir des conséquences négatives graves à long terme sur la santé, la sécurité et l'environnement. L'Ontario s'en remet actuellement beaucoup à la production nucléaire et aux centrales au charbon pour répondre à la demande d'énergie. Les centrales nucléaires de la province ont un long passé de dépassements extrêmes de coûts et de mauvais rendement, comme le démontrent la construction de la centrale de Darlington et le redémarrage de celle de Pickering. Les centrales au charbon produisent des émissions atmosphériques qui nuisent à l'environnement et à la santé. L'Ontario doit diversifier ses sources d'énergie et accroître l'utilisation d'énergie renouvelable, comme la biomasse ainsi que l'énergie éolienne et solaire. Toutefois, dans l'état actuel de la technologie, les coûts de production d'énergie renouvelable, qui comporte des avantages pour l'environnement et la santé, sont typiquement plus élevés que ceux des combustibles plus traditionnels comme le charbon.

(48) Nous recommandons à la province de collaborer avec le public et les intervenants pour élaborer un plan d'entretien et d'expansion du réseau de transport et notamment d'explorer la possibilité d'établir de nouvelles connexions avec le Québec, le Manitoba et les États voisins des États-Unis. La province doit également s'efforcer de rationaliser et d'harmoniser les règlements avec ceux des autres gouvernements pour éviter les recoupements flagrants, comme dans le cas des évaluations environnementales, afin de faciliter la construction d'une nouvelle infrastructure de transport.

La province doit définir une stratégie d'expansion et d'entretien de son réseau de transport. Certaines régions de l'Ontario, dont celle du Grand Toronto, ont besoin d'un renforcement prochain du réseau de transport pour assurer la fiabilité de l'approvisionnement. L'expansion du réseau de transport s'impose également pour hausser la capacité d'importation d'électricité afin d'étendre et de diversifier les sources d'énergie, appuyant un marché de l'électricité à prix concurrentiels. La capacité d'importation accrue augmentera la fiabilité du système parce que la province aura ainsi accès à des ressources supplémentaires en cas de pannes imprévues et de conditions météorologiques extrêmes.

C. Un gouvernement plus intelligent

Lorsqu'on améliore les processus décisionnels du gouvernement, on fait souvent de la place dans les finances aux allégements fiscaux et aux programmes de développement du capital humain. Un meilleur processus décisionnel assure aux citoyens des produits et des services publics de grande qualité à un coût moindre. En outre, il permet, dans la mesure du possible, de réduire le fardeau financier de la conformité aux exigences réglementaires pour le secteur privé. La nécessité d'un gouvernement « plus intelligent », c'est-à-dire un gouvernement plus réceptif à ces préoccupations, s'applique à l'achat de produits et services, à la réglementation et à la prestation des services. Nous abordons ici quatre éléments clés d'un gouvernement plus intelligent : la réglementation gouvernementale, les mécanismes de responsabilité à l'égard des services publics, le recours au secteur privé pour la prestation de services publics et la capacité de la fonction publique.

i) Réglementation

Au cours de l'après-guerre, les gouvernements ont réglementé un éventail de plus en plus large de domaines, qui comprend notamment la santé et la sécurité au travail, l'environnement et les produits de consommation. Dans certains cas, la réglementation est opportune et nécessaire pour protéger le public. Toutefois, même si elle est nécessaire, elle doit être efficace et transparente et tenir compte de ses répercussions sur le grand public et les entreprises. De plus, la réglementation doit permettre la mise au point de nouvelles technologies. Dans certaines situations, la réglementation peut servir à améliorer le bien-être de la société en protégeant, par exemple, les consommateurs contre les risques associés aux produits dangereux. Cependant, lorsqu'elle est trop onéreuse, la réglementation peut également réduire la prospérité économique. Elle peut imposer des coûts d'observation élevés, qui bloquent l'accès au marché et découragent les investisseurs. Elle peut en outre avantager des intérêts privés de façon permanente, au détriment de l'intérêt public.

Au moment d'élaborer des mesures de réglementation, il faut tenir compte de leurs coûts et de leurs avantages, tant pour le public que pour le secteur privé. Le gouvernement provincial précédent avait créé la Commission de révision des formalités administratives (maintenant appelée Secrétariat de réduction des formalités administratives) afin d'améliorer l'élaboration de la réglementation et d'éliminer les mesures réglementaires périmées. Toutefois, il faut maintenant mettre en place un cadre plus exhaustif afin que l'utilisation, l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation se fassent de façon opportune en Ontario.

(49) Nous recommandons au gouvernement provincial d'adopter une méthode généralisée d'analyse des coûts et des avantages à appliquer au moment de l'élaboration future de mesures réglementaires afin de faciliter la prise de meilleures décisions. Dans le but de rendre le processus plus transparent et équitable, cette analyse devrait mettre à contribution les parties intéressées. Conformément à la recommandation 41, les résultats devraient être rendus publics pour accroître la participation de la population à

l'élaboration de politiques d'intérêt public. L'analyse coûts-avantages devrait également tenir compte de facteurs à la fois quantifiables et non quantifiables, comme la répartition équitable du risque.

(50) Nous recommandons au gouvernement provincial, dans toute la mesure du possible, d'avoir recours à des mesures réglementaires s'appuyant sur des incitatifs, comme les frais modérateurs mentionnés pour l'utilisation des réseaux d'aqueduc et d'égouts et les droits de pollution négociables. En outre, nous recommandons que les parties réglementées assument leur juste part des coûts provinciaux de réglementation (par exemple, les coûts afférents au processus d'approbation et à l'application des règlements).

Ce type de mesures réglementaires peut inciter les parties à trouver le moyen le moins coûteux d'atteindre les objectifs visés par les politiques, de façon novatrice.

(51) Nous recommandons également au gouvernement provincial de s'efforcer de rationaliser et d'harmoniser la réglementation par rapport à celle des autres gouvernements lorsqu'il y a des chevauchements importants, par exemple, en matière d'évaluations environnementales.

ii) Responsabilité du secteur public

L'une des principales caractéristiques d'un gouvernement plus intelligent consiste à assurer la prestation de services la plus efficace possible, sur le plan des coûts et de la qualité, aux citoyens de la province. Un aspect important du gouvernement plus intelligent en général et d'un système efficace de prestation de services en particulier est la création d'un cadre solide de responsabilisation. Tous les fournisseurs de services publics, au gouvernement même ou au sein d'un organisme ou d'un secteur connexes, comme les hôpitaux, les universités et les services sociaux, doivent être responsables de la prestation de leurs services. Actuellement, les ministères et les organismes de l'Ontario doivent planifier leurs activités et mesurer leur rendement chaque année. Toutefois, l'utilité de la planification des activités et de la mesure du rendement suscite un certain scepticisme. Les critères de mesure du rendement ont tendance à être axés sur des opinions et à changer souvent, ce qui nuit aux comparaisons d'une année à l'autre et limite la pertinence de ces critères pour les citoyens. En outre, l'élaboration des critères de mesure du rendement et des objectifs relève en grande partie de chaque ministère et organisme et, par conséquent, il est difficile de comparer le rendement des différents ministères et organismes.

(52) Nous recommandons au gouvernement de continuer de mesurer le rendement des ministères, des organismes et du secteur parapublic. Pour être efficaces, les critères de mesure du rendement doivent être les mêmes dans l'ensemble du secteur public et permettre par conséquent d'établir des comparaisons significatives entre les entités du secteur public au fil du temps. Par surcroît, il faudrait définir des critères clairs de mesure des résultats qui sont pertinents pour les bénéficiaires des services publics. Les résultats devraient faire l'objet d'une évaluation plus approfondie en cas d'incertitude

quant aux conséquences d'un programme gouvernemental, à savoir, par exemple, s'il a donné les résultats observés, ou lorsque les objectifs fixés n'ont pas été atteints.

(53) Nous recommandons le maintien du recours aux technologies de l'information pour diffuser des renseignements au sujet des programmes publics dans une optique de transparence et de responsabilité accrues.

L'amélioration de la responsabilité et du rendement à l'égard des activités gouvernementales sous-entend des moyens efficaces d'évaluer le rendement du gouvernement. Dans certains cas, les critères actuels de mesure du rendement reposent sur une forme restreinte d'analyse coûts-avantages, à l'exclusion des autres instruments d'évaluation, et peuvent ne pas être efficaces. Ces analyses coûts-avantages restreintes ne conviennent pas toujours à l'évaluation des politiques et de la prestation des services. Dans bon nombre de cas, il est impossible d'exprimer les résultats de manière quantitative; l'évaluation doit donc tenir compte des points de vue qualitatifs des parties intéressées.

(54) Nous recommandons que l'Ontario se dote d'une formule plus délibérative en ce qui a trait à l'évaluation du rendement du gouvernement, une méthode qui repose sur l'analyse coûts-avantages et des délibérations plus étendues auxquelles participent le public et les parties intéressées.

iii) Prestation des services publics par le secteur privé

Une autre caractéristique d'un « gouvernement plus intelligent » consiste à confier au secteur privé la prestation de services publics. La province est confrontée à de nombreux défis, notamment sur le plan fiscal et celui de l'infrastructure, et doit se préparer à tenir compte de toutes les possibilités qui existent en matière de prestation de services, y compris des partenariats entre les secteurs public et privé et de la privatisation. La province n'a pas la capacité financière nécessaire pour financer adéquatement la prestation de tous les services publics. Par conséquent, la participation du secteur privé, sous une ou plusieurs formes est essentielle. Le secteur privé comprend les organismes à but lucratif et sans but lucratif. Nous sommes conscients des réussites et des échecs qu'ont connus les tentatives de recours à d'autres modes de prestation de services en Ontario, au Canada et ailleurs dans le monde et nous devrions aborder cette question dans une optique tout à fait ontarienne. Le recours au secteur privé pour la prestation des services publics exige de solides mécanismes de reddition de comptes afin de veiller à préserver l'intérêt public.

Les deux modes de prestation de services de plus en plus populaires sollicitant la participation du secteur privé sont l'impartition et les partenariats public-privé. Le gouvernement pratique l'impartition lorsqu'il retient les services d'un intervenant du secteur privé en vertu d'un contrat, mais qu'il demeure responsable de la prestation de ces services. Dans le cadre des partenariats public-privé, le gouvernement forme un partenariat officiel avec des intervenants du secteur privé pour la prestation de services et

chaque partie fournit des ressources, assume une part des risques et reçoit une part des récompenses. La participation du secteur privé (tant des organismes à but lucratif que sans but lucratif) à la prestation des services publics offre la possibilité d'améliorer la qualité des services publics et d'en réduire les coûts de prestation.

En plus de pratiquer l'impartition et de former des partenariats public-privé, la province pourrait se détacher des relations de prestation hybrides privé-public et privatiser des services publics. En fait, très peu de services ont été privatisés en Ontario. Dans l'ensemble, de récentes décisions stratégiques, comme l'annulation de la privatisation d'Hydro One, ont nui à la crédibilité de l'Ontario en matière d'initiatives de privatisation. Dans le contexte actuel, la province pourrait éprouver des difficultés à capter l'intérêt du secteur privé à l'égard de futures initiatives de prestation de services. En outre, le public est très sceptique quant aux avantages de la privatisation. Si la province opte pour la privatisation d'un service public, elle devra démontrer clairement aux citoyens que la prestation de services par le secteur privé comporte des avantages nets par rapport à leur prestation par le secteur public.

La déréglementation est une question qui s'apparente à la privatisation. Elle désigne habituellement le passage d'un monopole gouvernemental ou privé à intégration verticale à un marché concurrentiel (comme celui de l'électricité). Le passage de la réglementation à la concurrence est un processus difficile et de longue haleine. Pour réussir cette transition, il faut régler un certain nombre de questions complexes, par exemple, déterminer les éléments d'un marché qu'on peut rendre concurrentiels, surveiller l'emprise sur le marché et établir le rythme et la portée de la réglementation. Si l'on ne règle pas ces questions convenablement, on risque d'obtenir des résultats moins efficaces que ceux du marché autrefois réglementé. Dans certains cas, les problèmes de transition sont si graves que, même si l'on règle correctement les questions d'ordre technique, le gouvernement pourrait être amené à réglementer de nouveau le secteur sous l'effet des pressions politiques.

(55) Nous recommandons au gouvernement de l'Ontario de faire davantage appel au secteur privé (organismes à but lucratif et sans but lucratif) pour la prestation des services publics, notamment grâce à l'impartition, à des partenariats public-privé, à la privatisation et à des initiatives de déréglementation. Tant qu'il existe des mécanismes efficaces de reddition de comptes publics (qui font en sorte que l'on prenne en considération les préoccupations du public), les fournisseurs à but lucratif et sans but lucratif du secteur privé devraient pouvoir se faire concurrence pour la prestation de bon nombre de biens et de services publics.

Les mécanismes publics de reddition de compte doivent être améliorés. Les nombreux problèmes de responsabilisation relevés, notamment des conflits entre les ministères, ainsi qu'avec les syndicats et le vérificateur provincial, associés au manque relatif d'expérience de l'Ontario en ce qui concerne les ententes publiques-privées dénotent le besoin urgent d'améliorer l'information publique, la supervision des projets, la transparence et les mécanismes de reddition de comptes.

(56) Nous recommandons au gouvernement provincial de mettre en place un processus d'examen indépendant afin de contrôler les ententes de prestation de services avec le secteur privé dans le but de vérifier si ces ententes offrent bien des avantages démontrables par rapport à la prestation de services par le secteur public. Pour accroître la transparence de ce processus, il faudrait communiquer les résultats des examens au public.

La publication des examens accroît la participation de la population à l'élaboration de politiques d'intérêt public. La publication limite le recours à des ententes opportunistes, comme des projets de financement non comptabilisé ou de subvention non justifiée d'une entreprise ou d'une industrie nationale. Finalement, la publication servirait également de mécanisme de protection et empêcherait le rejet injustifié d'ententes de prestation de services par le secteur privé, par exemple pour des motifs idéologiques irraisonnés.

iv) La fonction publique

Chaque administration a des opinions politiques différentes sur l'importance de la participation du gouvernement à la vie sociale et économique de la province. Malgré ces différences, le gouvernement en poste continuera de compter sur les conseils de ses propres employés, les membres de la fonction publique de l'Ontario, pour élaborer et appliquer des politiques et assurer le fonctionnement efficace du gouvernement. Cependant, la retraite imminente d'un grand nombre de hauts fonctionnaires et d'employés chevronnés est préoccupante. Ce problème a été aggravé par des gels d'embauche et des mises à pied périodiques qui ont sérieusement limité le nombre de jeunes employés disponibles pour remplacer ceux qui partent. En outre, comme le gouvernement a mis de côté ses efforts de recrutement au cours des dernières années, la plupart des diplômés universitaires n'envisagent plus la possibilité d'une carrière dans la fonction publique. Il est encourageant de remarquer que, lors des rares occasions où le gouvernement a tenté de recruter de jeunes employés, par exemple dans le cadre du programme de stages, la réponse a été impressionnante.

Afin de faire en sorte que la province puisse compter sur le meilleur effectif qui soit pour relever les défis qui l'attendent, le gouvernement devra prendre les mesures requises pour renforcer la valeur de la fonction publique et devra actualiser ses propres politiques et pratiques en matière de ressources humaines. Compte tenu des variations démographiques, des changements touchant la structure familiale et de l'évolution de la technologie, il faudra mettre davantage l'accent sur les ressources humaines à l'avenir. Il faudra sans aucun doute revoir de nombreux aspects de la gestion des ressources humaines, notamment le perfectionnement et la formation offerts aux cadres supérieurs et intermédiaires afin qu'ils puissent diriger la mise en œuvre des changements, la relation entre le gouvernement en tant qu'employeur et ses unités de négociation, les répercussions des principes de rémunération sur le recrutement et le maintien des effectifs, les stratégies de recrutement proactif dans les universités et les collèges en vue d'inciter certains des meilleurs et des plus brillants jeunes Ontariens et Ontariennes à

faire carrière dans la fonction publique et les capacités des spécialistes du gouvernement en matière de ressources humaines.

Par sa nature même, notre système électoral, qui prévoit des mandats de 4 ou 5 ans, peut faire en sorte que le gouvernement mette l'accent de façon démesurée sur l'immédiat et le court terme. Cependant, bon nombre de dossiers de politiques publiques s'étendent au-delà d'un seul cycle électoral et la portée complète des décisions prises (ou non prises) peut parfois tarder à se manifester durant plusieurs années ou même des décennies. La fonction publique, qui transcende les politiciens et la durée d'un cycle électoral, a l'importante responsabilité d'assurer le long terme. Elle est également responsable de la protection de l'intérêt public et doit être appuyée dans ce rôle. Un soutien approprié sous-entend l'affectation de ressources consacrées à la planification à long terme, la mise en place d'un système assurant le transfert du savoir, l'accroissement de l'importance accordée à l'innovation au sein de la fonction publique, l'établissement de liens interprovinciaux, fédéraux-provinciaux, internationaux et intergouvernementaux et une plus grande tolérance au risque et à la pensée critique.

La FPO doit se préparer et s'engager à réagir aux changements qui se produiront en Ontario au cours des 10 à 15 prochaines années. Afin de réagir au changement sous toutes ses formes – sociétal, démographique, économique, global – les fonctionnaires de tous les niveaux doivent avoir des valeurs communes.

(57) Nous recommandons au gouvernement provincial de prendre les mesures suivantes afin que l'Ontario soit en mesure d'attirer des travailleurs hautement qualifiés et impartiaux au sein de la fonction publique, de les conserver et de les motiver :

- *Adopter des mesures visant à améliorer la perception et la satisfaction du public à l'égard des fonctionnaires comme des initiatives conçues pour accroître la compréhension et l'appréciation qu'ont le public, les médias et la gent politique des défis auxquels fait face la fonction publique et de sa contribution.*
- *Élaborer des programmes de rémunération améliorés pour les fonctionnaires, dont l'utilisation et le perfectionnement continus de régimes de rémunération au rendement. De meilleurs programmes de rémunération collaboreront au recrutement et au maintien d'une fonction publique de grande qualité.*
- *Créer des partenariats efficaces avec les établissements d'enseignement de l'Ontario par le biais notamment de programmes d'emploi pour les étudiants et de recrutement sur les campus, pour recruter des jeunes employés au sein de la fonction publique.*
- *Encourager les employés à poursuivre leur perfectionnement personnel par la formation continue, notamment en appuyant l'apprentissage individuel, les échanges avec les organismes privés et parapublics, les relations interterritoriales et les congés sabbatiques de recherche/publication. Ces initiatives contribueront également à améliorer l'élaboration des politiques et l'administration des programmes.*

- *Fournir davantage de ressources pour créer des formes souples de structures organisationnelles et de programmes de rémunération afin de faciliter l'élaboration de politiques et la prestation de services au niveau horizontal.*
- *Consolider les ressources humaines de la fonction publique de l'Ontario en une seule entité pour en améliorer la capacité et confier à cette entité la responsabilité du recrutement, du maintien en fonction, de la planification de la relève, du transfert de connaissances et du perfectionnement professionnel.*
- *Appuyer la fonction publique dans l'accomplissement de son rôle critique à titre de gestionnaire du long terme et de protecteur de l'intérêt public. L'appui peut prendre la forme de ressources consacrées à la planification à long terme, au transfert approprié du savoir, à rehausser l'importance accordée à l'innovation au sein de la fonction publique et à accroître la tolérance aux risques et à la pensée critique.*
- *Réviser et actualiser la Loi sur la fonction publique, notamment en prenant des dispositions relatives à la neutralité politique, aux déclarations publiques et à la dénonciation.*
- *Formuler une définition de l'état futur de la fonction publique de l'Ontario en ce qui concerne ses attributs, son profil et son rôle de soutien au gouvernement en poste et mettre à jour les valeurs communes de la FPO dans ce contexte.*

(58) Nous recommandons au gouvernement provincial de mettre sur pied une unité de planification stratégique au sein du Bureau du Conseil des ministres. Cette entité s'occuperait de l'élaboration de politiques au cœur même du gouvernement, loin des activités quotidiennes des ministères, et se donnerait une orientation prospective qui lui permettrait d'atténuer l'effet de silo dans les ministères et organismes gouvernementaux et d'assurer une meilleure intégration des initiatives politiques à long terme. L'unité de planification stratégique assumerait un certain nombre de fonctions, tels l'examen des activités du gouvernement en ce qui a trait au recours accru au secteur privé (organismes à but lucratif et sans but lucratif) et l'adoption d'un cadre de restructuration communautaire pour les petites collectivités et les activités rurales et éloignées qui sont à risque.

D. Soins de santé

Au cours de la dernière année, il y a eu un certain nombre de rapports importants traitant du système de soins de santé au Canada : les rapports de la Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada (le « Rapport Romanow »), le rapport du comité sénatorial permanent sur l'état du système de soins de santé au Canada (le « Rapport Kirby »), le conseil consultatif du premier ministre de l'Alberta sur la santé et la Commission de l'assurance-maladie de la Saskatchewan. Le présent rapport ne peut pas et ne devrait pas refaire le travail de ces comités. Il s'inspire plutôt de leurs travaux pour mettre en relation le système de soins de santé avec la vision d'une société axée sur le capital humain et identifier les orientations que devrait suivre la province compte tenu des défis qui l'attendent.

Un système de soins de santé efficace, efficient et responsable est une composante indispensable de notre vision pour la province. Ce système posera un défi de plus en plus grand à la province et aux citoyens. Dans un système exploité à pleine capacité, chaque citoyen, tout comme la province, devra s'assurer que le système des soins de santé est géré de façon responsable afin qu'il puisse continuer à respecter ses obligations envers tous les Ontariens.

i) Dépenses en soins de santé, catalyseurs et défis

Les difficultés du système de soins de santé semblent se dresser devant nous en permanence. On remarque certaines discussions entre les gouvernements fédéral et provinciaux à propos des niveaux de financement, des articles sur les effets pernicieux des listes d'attente, des questions sur la qualité actuelle des soins et des craintes d'un glissement vers le modèle de soins de santé des États-Unis qui n'est pas universel. L'une des principales inquiétudes concerne l'escalade constante des dépenses provinciales en soins de santé. Elles sont passées d'environ 29 p. 100 des dépenses totales de l'Ontario en 1977 à environ 38 p. 100 en 2003. L'augmentation des dépenses de santé menace de retarder ou de réduire celles de nombreux autres programmes gouvernementaux, y compris la priorité que, selon le présent rapport, on devrait accorder à l'éducation et aux villes. Par exemple, au cours de la période durant laquelle les dépenses de santé atteignaient près de 40 p. 100 des dépenses provinciales totales, la part du budget provincial consacré à l'éducation a chuté, passant de plus de 25 p. 100 à moins de 20 p. 100.

Nous avons tout lieu de nous inquiéter pour les années à venir. De nombreuses études laissent entendre que la hausse des dépenses en matière de santé se poursuivra au cours des prochaines années. Par exemple, le Conference Board du Canada estime que les dépenses en soins de santé provinciales et territoriales vont passer de 32 p. 100 des recettes en 2001 à 44 p. 100 en 2020. L'Ontario devra faire face à ces exigences dans un contexte renouvelé de contraintes budgétaires.

Les principaux défis liés à l'augmentation des dépenses de santé sont les suivants :

- *Démographie* : Les deux aspects démographiques qui vont pousser les coûts des soins de santé à la hausse sont l'accroissement et le vieillissement de la population. Dans un système d'assurance-maladie universelle, les coûts de prestation du même niveau de soins à tous les Ontariens augmenteront avec l'accroissement de la population, toutes choses étant égales par ailleurs. Le Conference Board estime que la croissance globale de la population augmente le taux de croissance annuel des dépenses nominales en soins de santé de 0,9 p. 100 par an. Pareillement, à mesure que la population vieillira et que la demande de services s'accroîtra, les coûts des soins de santé augmenteront. On craint que la part de plus en plus importante de personnes âgées ne suscite une escalade des coûts dans ce domaine. Le Conference Board du Canada, par exemple, s'attend à ce que le vieillissement, à lui seul, augmente les coûts des soins de santé de 0,8 p. 100 par an au Canada. Toutefois, on trouve des différences entre les

estimations de l'impact du vieillissement sur les dépenses. De plus, le système a le temps de s'ajuster et on peut se pencher sur l'expérience d'autres pays qui font déjà face au vieillissement de leur population. Néanmoins, la province doit s'assurer que le système de soins de santé est préparé à absorber l'impact du vieillissement sur les dépenses et l'attribution des ressources.

- *Attentes des clients et des fournisseurs* : En dépit de l'augmentation constante des dépenses en soins de santé, les Ontariens s'attendent toujours à un service de meilleure qualité, plus rapide et plus pratique. Ces attentes sont alimentées par l'accès plus facile à l'information sur les nouveaux services que les personnes ont aujourd'hui. De plus, les fournisseurs de soins de santé s'attendent à disposer des services les meilleurs et les plus efficaces pour leurs patients. Ces attentes croissantes constituent un facteur important de l'augmentation des dépenses en soins de santé.
- *Produits pharmaceutiques* : Les dépenses en produits pharmaceutiques ont augmenté de façon spectaculaire au cours des années 1980 et 1990, en raison notamment de la hausse de l'utilisation de médicaments, mais aussi de la tendance à faire appel à de nouvelles pharmacothérapies plus coûteuses. L'Institut canadien d'information sur la santé a découvert que, à l'échelle de la nation, les sommes consacrées aux médicaments sont passées de 9,5 p. 100 des dépenses en soins de santé en 1985 à 15,4 p. 100 en 2000. Les médicaments représentent le deuxième poste le plus important des dépenses de santé derrière les hôpitaux. Ces dépenses en médicaments ont été de plus en plus financées par le secteur public.
- *Nouvelles technologies* : Le Canada est également confronté à un déficit dans de nombreux domaines des nouvelles technologies, qui aura un impact sur les futures dépenses en soins de santé. Par exemple, les nouveaux outils de diagnostic suscitent une demande plus importante à l'égard de certains services. Toutefois, alors que la technologie a évolué rapidement au cours des dernières années, on manque d'information sur l'incidence financière exacte de l'intégration des nouvelles technologies.
- *Soins à domicile* : À mesure que la population vieillira, on passera progressivement des soins hospitaliers aux soins à domicile et aux soins de longue durée pour les personnes âgées. Le Conference Board prévoit que ce changement réduira la part des dépenses consacrées aux hôpitaux. Il estime toutefois que la part des services de soins à domicile passera de 4,2 à 7,6 p. 100 entre 2001 et 2020.
- *Listes d'attente* : Les listes d'attente sont à la fois un symptôme des difficultés du système de soins de santé et une source d'inefficience et d'inquiétude. L'augmentation des délais d'attente provoque une variété d'effets chez les patients, y compris du stress, de la douleur et, dans certains cas, une diminution des résultats des soins de santé. De plus, les personnes qui se trouvent sur des listes d'attente ne peuvent souvent pas se servir de toutes leurs capacités en raison des limites que leur impose leur santé, ce qui engendre un coût économique supplémentaire pour la personne et la province. L'enquête nationale sur les listes d'attente des hôpitaux que le Fraser Institute a menée en 2003 indique que, même si les délais d'attente en Ontario sont parmi les plus brefs du pays en ce qui concerne les soins médicaux, ils continuent de s'allonger et les provinces qui

dépensent plus par habitant en soins de santé n'ont pas des listes d'attente plus courtes. Bien que, dans un système à accès universel financé par les fonds publics, certains délais d'attente soient inévitables et acceptables, il y a des problèmes dans la façon dont les listes d'attente sont gérées. Les listes d'attente ne sont pas traitées de manière très uniforme dans l'ensemble de la province ou du pays. La plupart des listes sont gérées par les médecins qui coordonnent peu leurs actions entre eux. Il en résulte qu'un patient peut se trouver sur la liste d'attente d'un spécialiste pour un rendez-vous, alors que d'autres spécialistes ont des listes d'attente plus courtes. De plus, il n'y a pas de vérification globale des listes d'attente pour déterminer si les personnes figurent sur la bonne liste, si leur situation a changé ou si elles figurent sur plus d'une liste pour le même service.

- *Ressources humaines :* Le secteur des soins de santé fait face à des pénuries importantes de personnel qualifié et les perspectives en matière de pénurie risquent de s'aggraver dans un proche avenir. Cette pénurie est particulièrement grave dans le cas des infirmières, mais elle touche également les médecins et d'autres professionnels de la santé. De plus, le manque de professionnels de la santé est bien plus grave dans certaines parties de la province que dans d'autres. Cette pénurie est due à un ensemble de facteurs, notamment le vieillissement de la population actuelle des professionnels de la santé, le nombre grandissant de médecins de sexe féminin dont certains tendent à travailler moins d'heures que les hommes, la réduction des postes de formation, les obstacles à la reconnaissance des diplômes des professionnels formés à l'étranger, la détérioration des conditions de travail et l'augmentation de la concurrence internationale pour les professionnels de la santé (conduisant en partie à un « exode des cerveaux » vers les États-Unis). Ces pénuries joueront un rôle considérable dans l'établissement des taux d'inflation des coûts de soins de santé dans le futur.
- *Gestion :* Comme on le verra plus en détail ci-dessous, le système fait face à un défi en matière de gestion, parce que la gestion et la responsabilité des soins de santé sont réparties entre un trop grand nombre d'intervenants – le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les médecins, les hôpitaux, les syndicats et d'autres encore. De plus, même avec une définition claire des responsabilités, il est difficile de surveiller et de contrôler l'utilisation du système en raison du manque d'information adéquate.
- *Incitatifs pour les patients et les fournisseurs :* On prête beaucoup d'attention au fait que, dans le système actuel, les principales parties en cause manquent d'incitatifs pour limiter ou contrôler la demande à l'égard des services de santé. Comme la plupart des services sont couverts par l'Assurance-santé de l'Ontario ou une assurance privée, les patients sont peu incités à surveiller le coût des services de santé. Ils ne sont pas conscients en règle générale des coûts et des avantages potentiels des traitements et ils font confiance à leur médecin pour leur prescrire les traitements voulus sans en considérer les conséquences financières. Faute d'autres contraintes (telles que les normes professionnelles et la pénurie de médecins), les systèmes de paiement à l'acte peuvent inciter les médecins à fournir davantage de services aux patients. Bien que la rémunération des médecins ne représente qu'environ 15 p. 100 des coûts totaux de santé, les médecins sont les gardiens du système et ils exercent un contrôle important sur

l'ensemble des ressources utilisées pour la prestation des soins de santé. De plus, les hôpitaux sont financés à partir d'un budget global qui ne prend pas totalement en compte les types de patients d'une année donnée. Cette budgétisation globale réduit la relation entre les recettes et les dépenses des hôpitaux.

- *Sécurité des patients* : Certaines données probantes semblent montrer que les patients ont des inquiétudes au sujet de leur sécurité dans les hôpitaux en raison de maladies évitables contractées et de blessures subies pendant des séjours à l'hôpital. Selon le Conference Board du Canada, des données internationales laissent supposer que des erreurs médicales ou des événements indésirables surviennent dans 10 à 16 p. 100 des cas de patients admis.
- *Dégradation de l'environnement* : Le déclin de la qualité de l'environnement, comme l'aggravation du smog, joue un rôle dans l'augmentation de la demande à l'égard des services de soins de santé. Santé Canada estime que l'environnement physique est à l'origine de 10 p. 100 des problèmes de santé des gens.

ii) Le défi de la gouvernance

Alors que des changements sont vraiment nécessaires dans le système de soins de santé, les experts en soins de santé parviennent difficilement à s'entendre sur la nature et le caractère des changements. Dans le présent rapport, nous misons sur le processus de gouvernance du système de soins de santé comme étant l'un des principaux facteurs contribuant à la préservation et à l'amélioration du système. Nous croyons que la province a besoin d'améliorer la transparence et la responsabilisation du système.

Avant d'aborder le défi de la gouvernance, il importe de noter que les coûts élevés et les autres défis décrits ci-dessus surviennent dans un ensemble de types différents de systèmes de soins de santé. Si l'on considère les dépenses de santé globales en pourcentage du PIB et par habitant, le Canada se classe parmi les pays de l'OCDE les plus dépensiers. Par exemple, en 2001, le Canada se classait quatrième parmi les pays de l'OCDE pour le pourcentage du PIB alloué aux soins de santé (9,6 p. 100), après les États-Unis (dépenses les plus élevées, à 13,9 p. 100 du PIB), la Suisse (11,1 p. 100) et l'Allemagne (10,7 p. 100). Si l'on considère la part des dépenses de santé totales financée par les fonds publics, le Canada (avec 70 p. 100) était proche des moyennes de l'OCDE et du G-7, et loin devant les États-Unis (45 p. 100). Le fait que d'autres pays ont des dépenses de santé importantes et en croissance montre qu'il n'existe pas de panacée pour régler les problèmes du système de soins de santé. Il est peu probable qu'une meilleure organisation ou qu'une meilleure gestion résolve en soi instantanément la question des soins de santé. Toutefois, la province a besoin de meilleurs mécanismes pour définir les objectifs, déterminer qui doit atteindre ces objectifs et tenir ces personnes responsables de leurs actions – ce qui ne diffère pas de nos recommandations concernant le système d'éducation.

Lorsque nous parlons de gouvernance en matière de système de soins de santé, nous décrivons les mécanismes nécessaires pour s'assurer que le rendement des organismes de ce secteur est en harmonie avec les objectifs publics de ce secteur déterminés par voie démocratique. Selon les résultats de sondages, les objectifs publics

concernant ce secteur comprennent l'accès équitable et en temps opportun à des soins de santé complets. L'élément central de la gouvernance est la responsabilisation – c'est-à-dire les systèmes qui permettent de récompenser ou de sanctionner ceux qui prennent des décisions. La gouvernance sous-entend donc qu'il faut déterminer qui est responsable d'atteindre tel ou tel aspect du rendement, l'information relative à ce rendement et les récompenses et les sanctions dont on dispose.

Nous croyons que les gouvernements continueront à être les premiers responsables du système de soins de santé et qu'il est donc nécessaire d'améliorer la responsabilisation dans le cadre des institutions démocratiques existantes. Ce qui ne va pas dans le système actuel, c'est que les responsabilités sont diffuses et mal définies. Les gouvernements fédéral et provinciaux jouent un rôle dans les soins de santé et chacun a vite fait de pointer l'autre du doigt en l'accusant d'être la source des problèmes que rencontre le système, notamment en matière de financement. De plus, les responsabilités sont encore davantage fractionnées parmi le grand nombre de différents organismes, syndicats, associations, hôpitaux, groupes de fournisseurs et particuliers qui composent le système de soins de santé. La variété des intervenants, la complexité des mécanismes législatifs et commerciaux de responsabilité ainsi que les disputes entre les parties font en sorte qu'il est très difficile de déterminer qui est vraiment responsable de quel aspect du système de soins de santé.

Le défi de la gouvernance se caractérise aussi par les nombreuses relations entre organismes que l'on rencontre dans le secteur des soins de santé. Les patients disposent en règle générale d'une information insuffisante sur les soins de santé et ils confient donc aux médecins et aux autres fournisseurs de soins l'importante responsabilité de prendre des décisions à leur place. Cette liberté de décision est précieuse en ce qu'elle donne aux médecins toute la latitude professionnelle voulue pour prendre des décisions en fonction de la situation de chaque patient, mais elle laisse également la possibilité à certains médecins d'agir en fonction de leurs propres intérêts. Les gouvernements qui tentent de superviser les actions des médecins pour contrôler les coûts ou s'assurer qu'ils n'abusent pas de la confiance des patients manquent d'information et ils se fieront en règle générale aux organismes d'autoréglementation pour le faire. De même, les gouvernements ont de la difficulté à superviser les actions des hôpitaux et autres fournisseurs institutionnels. La toile de relations que les organismes ont tissée rend difficile la supervision, et à plus forte raison le contrôle, de ce qui se passe au sein du système de soins de santé, même quand les responsabilités sont clairement délimitées.

Il en résulte que les gouvernements sont allés vers un modèle de responsabilisation « contractuelle ». Le gouvernement passe un contrat de service avec divers fournisseurs. Toutefois, dans la mesure où la province dispose d'une information et d'une expertise insuffisantes (par exemple à propos des résultats en matière de santé) pour superviser ces « contrats », les problèmes d'imputabilité (ou de mandat) subsistent. De plus, la stabilité de la surveillance est largement entravée par le renouvellement des cadres supérieurs de la fonction publique (à la fois des ministres et des hauts fonctionnaires). Selon l'Institut canadien d'information sur la santé, il y a eu 85 ministres et 79 sous-ministres de la santé dans les gouvernements fédéral, provinciaux et

territoriaux du Canada entre 1990 et 2001, la durée moyenne du mandat d'un ministre provincial étant de 25,7 mois. Afin de résoudre les problèmes de gouvernance aux divers niveaux de gouvernement, les premiers ministres ont créé, à la recommandation de la Commission Romanow, un Conseil national de la santé qui doit intervenir à titre d'organisme indépendant pour examiner le financement et le rendement du système de soins de santé. L'Ontario est en voie de franchir quelques étapes dans cette direction avec un nouveau Conseil de la qualité des services de santé qui surveillera l'accès aux soins de santé financés par les fonds publics (y compris les délais d'attente), analysera l'état de santé des Ontariens et fera part au grand public des mesures concernant la santé.

Le cadre de responsabilisation du système de soins de santé de l'Ontario doit tenir compte de ces difficultés liées à l'information et aux relations entre les organismes. Il doit également reconnaître que les différents types de fournisseurs, comme les hôpitaux, les médecins et les fournisseurs de services de soins à domicile, soulèvent différentes questions en matière de responsabilisation.

On ne saurait améliorer la responsabilisation sans information. Le secteur des soins de santé est, de par sa nature, axé sur l'information. Le facteur le plus important de tout diagnostic ou traitement est l'information. Celle-ci est également importante pour prendre des décisions fondées sur des données probantes qui sont destinées à améliorer les résultats. Aux fins de la gouvernance toutefois, il nous manque encore des renseignements importants. La province a besoin d'une information de meilleure qualité que celle qu'elle détient si elle veut accroître la responsabilisation en fixant des objectifs de rendement et en vérifiant la réalisation de ces objectifs.

L'amélioration de la définition et de la mesure des intrants et des résultats en matière de santé générerait de l'information précieuse qui, en retour, pourrait servir à améliorer les résultats sur le plan de la santé et l'efficacité du système. Les rapports Romanow et Kirby ont tous deux souligné l'importance de l'amélioration des systèmes d'information. Par exemple, la Commission Romanow a écrit :

> L'information devrait jouer un rôle crucial. Bien que nous vivions à l'ère de la chirurgie au laser et élucidions les mystères du gène humain, nous sommes restés par ailleurs accrochés au passé en ce qui concerne l'information sur la santé. Nous recueillons de l'information sur certains problèmes de santé mais pas sur d'autres. Et une bonne part de l'information obtenue ne peut être analysée ou communiquée adéquatement. Nous en savons beaucoup plus sur les ressources et les dollars investis que sur ce qu'ont rapporté ces investissements. Une meilleure information facilitera la prise de décisions fondées sur des données probantes. Comment peut-on obliger les gestionnaires de soins de santé à rendre des comptes si l'on ne peut mesurer ce qu'ils gèrent? Si l'on veut bâtir un meilleur système de santé, il faut disposer d'un meilleur système d'échange d'information de manière à ce que tous les gouvernements et tous les dispensateurs de services puissent rendre des comptes aux Canadiens (Romanow, 2002).

Bien que les rapports Kirby et Romanow aient examiné tous deux le partage de l'information et l'infrastructure de santé au niveau fédéral, leurs observations s'appliquent également au niveau provincial. Les gouvernements fédéral et provincial doivent travailler de concert dans le cadre d'initiatives conjointes afin d'améliorer la collecte et la diffusion de l'information sur la santé à travers la province et le pays.

Une meilleure information facilitera la supervision et l'évaluation du rendement du système de soins de santé. La province doit se concentrer sur la définition et la collecte en temps opportun de données en ce qui a trait à la qualité des soins, aux indicateurs de santé (c'est-à-dire les résultats pour les patients), à l'accessibilité des soins et au rendement global du système. Il faut prendre soin d'élaborer des mesures significatives qui répondent aux besoins du système et ne pas s'en tenir simplement aux données qui sont les plus accessibles. La responsabilisation et la réactivité face au public pourraient être améliorées en permettant au public de consulter ces données par le biais de rapports annuels ou de « carnets de santé » sur l'état des soins de santé dans la province. Ces carnets de santé contiendraient de l'information traitant des résultats analysés en fonction des particularités locales et régionales. Les rapports faciliteraient le dialogue avec le public et permettraient aux Ontariens de suivre le rendement du système de soins de santé au fil du temps.

De plus, la technologie de l'information peut contribuer à l'amélioration des résultats en matière de santé. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les listes d'attente constituent un défi pour le système de soins de santé. Pour réduire les coûts supplémentaires et les conséquences négatives sur la santé qui peuvent survenir lorsqu'une personne doit attendre pour recevoir les soins nécessaires, l'inscription des patients sur les listes d'attente doit être effectuée en fonction de la nature et de l'urgence des besoins du patient. Pour évaluer les besoins de chaque patient et déterminer la place relative d'un patient sur les listes d'attente, la province a besoin de la technologie de l'information pour créer et gérer un système centralisé de réservation des services. Les hôpitaux tireraient également profit de la technologie de l'information, y compris de l'accès à Internet. Le financement de la technologie de l'information au Canada est inférieur à celui des États-Unis et du Royaume-Uni. Par exemple, en ce qui concerne les niveaux de financement de la TIC dans le secteur de la santé au Canada, le Conference Board rapporte que ces niveaux sont inférieurs à ceux des autres pays industrialisés (2 p. 100 du budget au Royaume-Uni et de 2 à 6 p. 100 aux États-Unis, mais seulement de 0,5 à 1,8 p. 100 au Canada) et d'autres secteurs.

iii) Orientations de la réforme

Nous croyons que la province doit franchir un certain nombre d'étapes pour relever ces défis et surtout pour assurer la viabilité à long terme du système actuel.

(59) Nous recommandons à la province de demander au gouvernement fédéral d'augmenter les fonds qu'il consacre aux soins de santé en Ontario et dans toutes les autres provinces.

Les soins de santé représentent une part importante des budgets provinciaux et sont importants pour tous les Canadiens. Toutefois, il existe un déséquilibre structurel entre les recettes et les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral dispose de recettes qui lui permettent d'investir de façon continue dans les soins de santé et la province devrait poursuivre ses efforts visant à faire augmenter le financement fédéral au profit des provinces.

(60) Nous recommandons à la province de s'assurer de mettre en place un cadre lui permettant de prendre en charge les fonctions nécessaires en matière de politiques et de supervision. Ces fonctions comprennent :

- *la vérification de la qualité des services de soins de santé dans la province, ce qui comprend l'élaboration de nouveaux systèmes et de nouvelles mesures permettant une évaluation plus poussée de la capacité du système de fournir des soins de haute qualité, un accès en temps opportun, un service efficace, équitable et fiable et la capacité de faire face à des événements imprévisibles;*
- *la formulation de recommandations sur le financement de nouvelles technologies et de lignes directrices en matière de pratiques cliniques (ce qui englobe les traitements, le matériel et les médicaments) en s'appuyant sur les travaux d'organismes nationaux relativement à la rentabilité et à l'efficacité clinique de ces technologies;*
- *l'élaboration du cadre des ententes de rendement dont nous parlerons plus loin;*
- *la facilitation des négociations entre le ministère et les différents groupes de fournisseurs.*

Nous ne recommandons pas la création d'un organisme intermédiaire supplémentaire dans le secteur des soins de santé pour le moment étant donné le nombre de nouvelles entités qui ont été établies récemment. On pourrait plutôt, par exemple, élargir le mandat du Conseil ontarien de la qualité des services de santé à condition que les conflits entre les fonctions de normalisation et de vérification puissent être réglés. La province devrait évaluer le fonctionnement des organismes existants dans cinq ans et si, à ce moment-là, on découvre qu'il existe des lacunes ou des conflits à ce sujet, la province devra étudier la possibilité de créer un nouvel organisme.

Si la province détermine par la suite qu'il est nécessaire de créer un nouvel organisme, nous recommandons la création d'une entité consultative indépendante et apolitique (comme dans le domaine de l'éducation). Étant autonome et plus permanent que les gouvernements, cet organisme peut considérer la situation dans son ensemble et examiner ou surveiller les événements sur le plan local, prodiguer des conseils relativement aux cadres normalisés de gestion du rendement, chercher, élaborer et cerner des pratiques exemplaires sur les plans local et international qu'il serait possible d'adopter, effectuer des évaluations comparatives par rapport aux autres gouvernements (p. ex., en ce qui a trait à l'efficacité des systèmes et des prestataires) et mettre en place un mécanisme de transparence fondé sur des rapports périodiques. Il pourrait avoir un président à plein temps et un personnel permanent et se composer de représentants des fournisseurs de soins de santé, d'experts en politiques de la santé et d'autres intervenants du domaine des soins de santé, y compris le public. Ce serait une entité consultative de haut niveau fournissant des conseils sur le rendement du système de soins de santé.

Toutefois, le Comité s'inquiète des coûts de transition et de la bureaucratie supplémentaires qui résulteraient de la création d'un nouvel organisme étant donné le nombre de nouvelles entités établies dans le domaine de la santé très récemment. De plus, il existe déjà au niveau national un certain nombre d'organismes qui surveillent les soins de santé et évaluent les nouvelles technologies et les nouveaux médicaments. Il y a certains avantages à la multiplication des organismes dans un même secteur, comme la répartition des fonctions et l'élimination des domaines de conflit potentiel du mandat de chaque organisme. Par exemple, l'organisme qui donne des conseils sur les réformes peut être séparé de celui qui évalue ces réformes. Toutefois, étant donné la prolifération de nouvelles entités dans le secteur des soins de santé, nous recommandons à la province de se fier à ses organismes existants pour remplir les fonctions décrites ci-dessus. Le système des soins de santé a besoin d'une période de stabilité pour déterminer dans quelle mesure ces organismes fonctionnent bien.

(61) Nous recommandons à la province de signer des ententes de rendement pluriannuelles avec différents groupes de fournisseurs dans le cadre desquelles le financement de ces groupes serait relié à des critères établis d'un commun accord. En concluant des ententes avec des groupes d'institutions, de fournisseurs de services communautaires ou d'autres fournisseurs, la province pourrait réduire l'effet de « silo » qui découle d'un manque d'intégration sur le plan de la prestation des services.

Ces ententes clarifieraient les responsabilités de toutes les parties et fourniraient un moyen de fixer des objectifs en offrant aux fournisseurs plus de souplesse et en améliorant l'intégration. Par exemple, les ententes de rendement pourraient aider à régler les questions liées à l'intégration des services de soins à domicile et des soins à long terme aux soins hospitaliers. L'importance de ces questions s'accroît avec le vieillissement de la population. Les engagements découlant de ces ententes devraient courir sur une période de temps suffisamment longue afin que les parties aient la stabilité nécessaire pour à la fois prendre des décisions et en être tenues responsables.

Le financement en vertu des ententes de rendement devrait varier en fonction du type de fournisseur. Nous ne recommandons aucune forme particulière de financement. Toutefois, la province devrait songer à une forme de « corridors » de financement fondés sur le volume pour les hôpitaux et les groupes d'hôpitaux. Le financement pourrait être lié aux résultats comparés à des critères de référence pour chaque population source d'un hôpital. De plus, les hôpitaux pourraient être autorisés à se faire concurrence en vue d'offrir des services qui sont mieux fournis à volume élevé par un petit nombre d'établissements.

Dans le domaine des soins primaires, ces ententes pourraient être passées avec des groupes de médecins et avoir recours à une méthode de paiement par capitation pondérée. La médecine de groupe a un certain nombre d'avantages, comme un accès aux services jour et nuit, chaque jour de la semaine, auprès du groupe plutôt que des salles d'urgence, une intégration plus étroite de l'expertise et une meilleure conciliation des différents styles de vie des médecins. La province a actuellement un système de capitation pour

certains groupes de soins primaires prévoyant une certaine pondération en fonction de l'âge et du sexe. La capitation peut inciter les médecins à s'occuper surtout de la santé à long terme de leurs patients puisque, à l'avenir, les soins de santé seront probablement davantage axés sur la prévention que sur le traitement. Toutefois, elle peut également conduire à un « écrémage » au chapitre de la sélection des patients puisque les médecins reçoivent la même rémunération pour leurs patients d'un âge ou d'un sexe donné, peu importe si un patient a une maladie sous-jacente qui nécessite un traitement coûteux. La province doit songer à augmenter l'échelle des coefficients de pondération de la capitation, comme pour différents types de maladies à long terme, afin d'assurer des paiements plus équitables aux médecins et de réduire toute incitation à « écrémer » les patients requérant des services moins coûteux. Ces paiements pourraient reposer sur la mesure des résultats en vertu des ententes de rendement afin de réduire les inquiétudes à l'effet que le système de capitation entraînerait l'insuffisance des services. De plus, et comme c'est le cas aujourd'hui en Ontario, les paiements par capitation devraient être associés aux paiements à l'acte pour certains services et aux primes de réalisation d'objectifs pour d'autres (comme les services préventifs). Finalement, afin d'offrir aux médecins la souplesse voulue et de faire en sorte qu'ils acceptent le système de capitation mixte, l'adhésion devrait être libre et la province devrait maintenir son système de rémunération qui fait appel à différentes formes de paiements, y compris la rémunération à l'acte.

(62) Nous recommandons aux gouvernements fédéral et provincial de continuer à collaborer et à élaborer des initiatives conjointes visant à améliorer la collecte et la diffusion de l'information sur la santé, sous réserve d'adopter des mesures appropriées de protection de la vie privée. Ces initiatives pour améliorer l'information devraient :

- *se concentrer sur la définition et la collecte en temps opportun de données relatives à la qualité des soins, aux indicateurs de santé (résultats pour les patients), à l'accessibilité des soins et au rendement global du système;*
- *rassembler de l'information qui pourrait aider les personnes à faire des choix en matière de soins de santé, comme de l'information sur les listes d'attente de chaque institution et de l'information sur des médecins particuliers (listes d'attente, nombre d'actes différents et résultats);*
- *recueillir de meilleurs renseignements que les médecins pourraient utiliser dans le cadre de leur pratique, comme les cheminements cliniques, les interactions médicamenteuses et les modèles de prescription;*
- *s'assurer que cette information, comme l'information générale sur la santé, est rapidement accessible aux Ontariens par l'entremise notamment d'Internet, des dossiers médicaux électroniques ou de Télésanté.*

La province ne pourra pas surveiller l'évolution de la qualité des soins de santé et promouvoir une amélioration constante sans de meilleures mesures des résultats. Celles-ci sont également nécessaires pour que les ententes de rendement constituent un mécanisme efficace de responsabilisation. Sans ces mesures, la province sera obligée de tabler sur des mesures qualitatives. Les mesures des résultats doivent s'inspirer de celles que l'on trouve dans d'autres territoires de compétence (tout en reconnaissant qu'aucune mesure parfaite n'existe) en les adaptant grâce à la supervision des ententes et à l'élaboration de nouvelles mesures. En outre, il faut que les médecins disposent d'une meilleure information pour leur permettre d'évaluer leur propre rendement en fonction de celui de leurs pairs et pour être tenus informés des pratiques qui s'avèrent plus efficaces. Cette information permettrait également aux patients de faire des choix éclairés en ce qui concerne les fournisseurs.

Une des propositions visant à améliorer la disponibilité et la qualité de l'information sur la santé en Ontario est la création de dossiers médicaux électroniques personnels pour chaque personne. Ces dossiers peuvent fournir un registre systématique de chaque interaction entre une personne et le système de santé. Les fournisseurs autorisés peuvent y accéder en tout temps et les dossiers peuvent être reliés à des outils de soutien cliniques et à des bases de données de renseignements. Les avantages potentiels de ces dossiers comprennent de meilleurs diagnostics et traitements tout comme une plus grande efficacité (moins de tests répétés inutilement, par exemple). Le plus grand défi que posent ces dossiers est la question de la protection de la vie privée et la province devra mettre en place des mesures pour assurer la protection de la vie privée des citoyens.

La province devrait également tenter de fournir de l'information utile aux individus pour faire des choix en matière de soins de santé. Il pourrait s'agir de rapports sur les listes d'attente par institution et de données sur des médecins particuliers, comme les listes d'attente, le nombre d'actes différents [dans la mesure où certaines données

probantes indiquent que plus le nombre est élevé meilleurs sont les résultats] et les résultats. De plus, la province devrait s'assurer que cette information, comme l'information générale sur la santé, est rapidement accessible aux Ontariens par l'entremise, par exemple, d'Internet ou de Télésanté. Cette information détaillée est cruciale pour que les personnes puissent prendre leurs responsabilités en ce qui concerne les questions de santé.

(63) Nous recommandons au gouvernement provincial de créer un groupe de travail indépendant et apolitique chargé d'examiner les incitatifs axés sur la demande dans le contexte de l'augmentation des besoins en recettes, des attentes croissantes envers le système et de la reconnaissance des effets potentiels de tels incitatifs sur la répartition.

L'amélioration de l'information, la mise en place d'incitatifs axés sur l'offre et la mise en place d'une structure de gouvernance permettront à la province de progresser face aux nombreux défis que nous avons relevés en matière de soins de santé. Toutefois, la hausse des coûts des soins de santé nécessitera des mesures additionnelles pour faire en sorte que des soins de santé de haute qualité et accessibles ne submergent pas toutes les autres priorités du gouvernement. L'un des domaines d'éclosion des coûts dont il vaut la peine de tenir compte est l'aspect demande de l'équation des soins de santé, c'est-à-dire l'utilisation et la surutilisation ou mauvaise utilisation potentielles du système de santé par les Ontariens. Il sera difficile, et peut-être même impossible, de réduire la mauvaise utilisation des soins de santé sans toutefois compromettre leur bonne utilisation. Le plus grand risque dans ce calcul, ce sont les Ontariens à faible revenu qui le courent. Toutefois, il existe des modèles prometteurs à étudier. Par exemple, les plans d'incitation fiscale peuvent avoir recours au régime d'impôt sur le revenu actuel pour répartir les coûts d'utilisation des soins de santé. Le système fiscal permet à la fois de baisser les coûts d'administration du système et de faire en sorte qu'il soit plus facile pour le gouvernement d'exempter les familles à faible revenu. Si la province veut contrôler les coûts des soins de santé, elle doit investir des ressources dans un processus visant à déterminer comment limiter la demande et les attentes du public à l'égard du système.

Comme l'expérience le montre au niveau international, il n'existe pas de structure parfaite. Tous les systèmes subissent des pressions et une augmentation des coûts et font face à d'importants défis. Néanmoins, l'Ontario doit prendre des mesures pour améliorer les institutions et les incitatifs et élaborer un cadre capable de préserver la viabilité du réseau de soins de santé. Compte tenu de l'état des connaissances dans le système de soins de santé, ce cadre doit être capable de déterminer et de faire les rajustements nécessaires au fil du temps en vue d'une amélioration constante.

PARTIE IV CHEMINEMENT RECOMMANDÉ

A. Progression par étapes

L'Ontario fera face à des choix difficiles au cours des prochaines années. Le comité avait pour mandat d'envisager les 10 à 15 prochaines années afin de déterminer le rôle du gouvernement provincial face aux nouveaux défis et aux nouvelles possibilités qui se présenteront. Par conséquent, nous tenons à souligner que le présent rapport devrait être considéré comme un outil énonçant les objectifs que la province devrait tenter d'atteindre au fil des années. Certaines recommandations devraient être mises en œuvre à court terme pour surmonter les risques immédiats que court la province et établir la base de la vision que nous avons formulée, alors que d'autres peuvent l'être graduellement avec le temps. Par exemple, comme nous l'avons fait remarquer, la province devrait commencer immédiatement à renforcer les soins éducatifs à la petite enfance par l'extension du programme de maternelle à une journée complète, suivie de la prématernelle, et la mise en œuvre d'un programme universel de soins éducatifs à la petite enfance pour les enfants de trois ans jusqu'à la maternelle. En outre, la province devrait agir immédiatement pour élaborer un plan visant à régler les problèmes de coordination relativement à la planification de l'aménagement du territoire et au transport pour éviter des décisions irréversibles en matière d'étalement urbain.

De plus, le fait de passer à un système fiscal plus efficace entraînera des taux d'imposition plus élevés pour certains – les bénéficiaires de traitement fiscal préférentiel injustifié – et des taux moins élevés pour d'autres – ceux qui subventionnent actuellement les bénéficiaires de traitement fiscal préférentiel. Nos recommandations en matière de réforme fiscale sont conçues pour corriger les incitatifs pervers du présent régime et elles devraient être mises en œuvre sur un certain nombre d'années afin d'en réduire les conséquences économiques immédiates pour les groupes qui ne bénéficieront plus d'un traitement fiscal préférentiel.

Les avantages de la société axée sur le capital humain pour certaines personnes peuvent prendre un certain temps à se manifester. Par exemple, nous avons recommandé d'adopter davantage de politiques actives d'adaptation du marché du travail pour s'éloigner des transferts de revenu, comme les prestations d'aide sociale inconditionnelles. Puisque certaines personnes ne seront pas en mesure de bénéficier des politiques d'adaptation et que les avantages découlant de ces politiques peuvent tarder à se concrétiser, la province doit continuer d'avoir recours, jusqu'à un certain point, aux programmes de transfert. En outre, nous recommandons l'élimination graduelle des subventions aux industries et au développement économique régional; la province doit aider les habitants de ces collectivités et les membres de ces industries à faire la transition vers des secteurs économiquement viables.

B. Faisabilité financière

Reconnaissant que certaines de nos recommandations entraînent d'importantes nouvelles dépenses de la part du gouvernement provincial, nous devions nous assurer de leur

viabilité sur le plan financier. En conséquence, nous avons fait appel aux services des professeurs Jack Mintz et Thomas A. Wilson de l'université de Toronto pour évaluer la faisabilité fiscale de nos recommandations. On trouvera l'évaluation fiscale de MM. Mintz et Wilson dans notre série de documents de recherche. Elle repose sur les estimations du ministère des Finances selon lesquelles, une fois mises en œuvre, les initiatives pour les nouvelles dépenses du Comité d'étude s'élèveront à environ 2,7 milliards de dollars par an. Plus précisément, les recommandations du comité occasionnent des dépenses annuelles accrues de 1,3 milliard de dollars dans le domaine de l'éducation postsecondaire et d'environ 1,1 milliard de dollars dans celui des maternelles et de l'enseignement secondaire. Les autres initiatives en matière de dépenses comprennent une subvention à la garde d'enfants d'environ 150 millions de dollars et un supplément au loyer pour les personnes à faible revenu d'environ 150 millions de dollars. Les professeurs Mintz et Wilson ont tenu compte dans leurs calculs des mesures d'économie préconisées dans nos recommandations comme l'élimination progressive des programmes de subvention. De plus, ils prévoient que certaines de nos réformes fiscales augmenteront les efforts au travail et l'efficacité économique et généreront des revenus accrus et, par voie de conséquence, des recettes fiscales supplémentaires. Cependant, notons que ces projections ne tiennent pas compte de l'incidence des autres mesures d'économie et de responsabilisation que nous avons recommandées, comme le recours plus fréquent au secteur privé pour la prestation des services (p. ex., les partenariats public-privé et la privatisation).

Les professeurs Mintz et Wilson ont conclu que les recommandations du comité pouvaient être mises en œuvre graduellement de façon financièrement responsable en tenant compte de l'inflation et de la croissance des groupes démographiques pertinents. Leurs prévisions économiques indiquent que le déficit budgétaire de l'Ontario s'amenuisera graduellement au cours des prochaines années, avec un léger surplus en 2008, permettant ainsi la mise en œuvre complète de nos principales recommandations en matière de dépenses. Avec ce surplus, MM. Mintz et Wilson ont conçu un ensemble de réformes fiscales qui autoriserait entre autres une diminution des taux et l'élargissement de l'assiette fiscale de sorte que le système d'imposition de l'Ontario soit plus efficace, tout en demeurant concurrentiel sur le plan mondial. Dans l'ensemble, MM. Mintz et Wilson ont tiré les conclusions suivantes :

- l'incidence nette des recommandations de dépenses du Comité d'étude sur le budget de l'Ontario atteindrait 2,7 milliards en dollars actuels;
- les recommandations du Comité d'étude (à l'exception des mesures visant à réduire le déficit) ne devraient être mises en œuvre qu'au moment où l'actuel déficit budgétaire sera maîtrisé;
- la mise en œuvre des autres recommandations de dépenses du Comité d'étude s'étendra sur une période de quatre à cinq ans (à compter de l'exercice 2006-2007 [tableau 2]);
- on pourra amorcer la réduction des impôts au début de l'exercice 2007-2008;
- à moyen terme, il existe une marge de manœuvre fiscale suffisante pour la mise en œuvre complète des recommandations du Comité d'étude.

Tableau 2 : Surplus potentiel avec augmentation des recettes et initiatives de dépenses
(en millions de dollars)

	Solde budgétaire sans nouvelles initiatives	Mesures pour accroître les recettes	Initiatives de dépenses[b]	Surplus prévu
2004-2005	-2 361	0	0	-2 361
2005-2006	-551	0	0	-551
2006-2007	1 158	1 259	798	1 619
2007-2008	2 855	1 475	1 605	2 725
2008-2009	4 598	1 576	2 395	3 779
2009-2010	6 502	1 353	3 089	4 767
2010-2011	8 492	1 371	3 166	6 697
2011-2012	10 129	1 430	3 245	8 314
2012-2013	11 585	1 498	3 326	9 757
2013-2014	13 083	1 571	3 409	11 245
2014-2015	14 504	1 641	3 495	12 651
2015-2016	15 903	1 710	3 582	14 031
2016-2017	17 175	1 782	3 672	15 285

Source : Jack Mintz et Thomas A. Wilson, *Assessing Expenditures and Tax Reform Measures: A Review* (Rapport de recherche n° 50, Comité d'étude sur le rôle du gouvernement, février 2004)

a) Les recettes provenant de l'élimination des subventions et des crédits d'impôt sont indexées aux bénéfices des entreprises.
b) Ces dépenses ne comprennent pas les réductions d'impôt proposées. Les initiatives de dépenses sont indexées de 2,5 p. 100 par an pour tenir compte de l'inflation et de l'expansion démographique.

Le résultat de l'étude sur la faisabilité financière répond à nos questions relativement à la capacité de la province de mettre en place le programme ambitieux de société axée sur le capital humain que nous proposons. Par conséquent, nous croyons que, si nos dirigeants publics choisissent d'adopter nos recommandations, les contraintes fiscales ne constitueraient pas un obstacle majeur à la réalisation par la province des nombreux avantages découlant d'un investissement dans notre population.

* * * * *

La magnifique histoire de notre province en témoigne, nous avons relevé défi par-dessus défi avec respect, détermination et imagination. Nous avons bâti et rebâti, en fonction des conditions qui ne cessaient de changer, nos assises industrielles afin que les industries de l'Ontario offrent aux citoyens des occasions de prospérité et de confort matériel. Nous avons façonné un état social démocrate visant à offrir un soutien et une protection empreints de compassion à nos citoyens connaissant la pauvreté, la maladie et d'autres difficultés. Nous avons tenté de favoriser l'éducation, la formation et l'emploi pour nos citoyens. Finalement, nous avons bâti une société qui repose et continue de reposer sur des vagues incessantes de personnes qui sont arrivées en Ontario des quatre coins du monde et qui ont enrichi la diversité, le dynamisme et la prospérité de notre province. Bref, notre histoire est remplie de renouveau audacieux et constant face aux défis qui ont eu raison d'autres sociétés, mais qui ont fortifié la nôtre.

Le plan que nous avons tracé offre à nos dirigeants et aux citoyens une autre occasion de renouveau. Bien que nous ne puissions minimiser les défis politiques et sociaux inhérents à l'adoption du programme que nous avons présenté, nous croyons fermement que les avantages de cette société axée sur le capital humain généreront des richesses qui compenseront largement les coûts d'ajustement à court terme requis. Pour réaliser ce programme, la province devra être sensible aux citoyens qui assumeront de façon disproportionnée les coûts de la transition vers de nouvelles priorités politiques et de nouvelles dispositions institutionnelles. Il faudra également que l'ensemble de la population comprenne les raisons de ces transitions et les coûts sous-jacents. Finalement, nous ne saurions trop insister sur l'importance du fait que nous devons pouvoir compter sur des dirigeants inspirés, élus ou autres, capables de puiser dans leur réserve de courage, de principes et d'imagination pour offrir le leadership nécessaire afin que le public ait confiance dans le parcours que nous avons dessiné.

Nous croyons que la situation unique dans laquelle se trouve notre province lui permettra de relever les nombreux défis et de profiter des nombreuses occasions qu'offre un monde en constante évolution. La façon dont nous relèverons ces défis est d'une importance capitale pour les Ontariens tant d'aujourd'hui que de demain. Nous devons tenter de créer un nouveau consensus durable favorisant l'investissement dans la superbe diversité de notre population. Nous terminons donc en invitant nos dirigeants à relever ce défi et à permettre aux Ontariens d'accroître leur capacité de vivre une vie qu'ils estiment. Les citoyens de l'Ontario ne méritent rien de moins.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

PARTIE II POUR UNE SOCIÉTÉ AXÉE SUR LE CAPITAL HUMAIN

A. Renforcer l'éducation

(1) Nous recommandons que la fréquentation de la prématernelle et de la maternelle se déroule sur une journée complète, y compris la supervision du déjeuner. Ces programmes devraient être introduits progressivement au fil du temps, en fonction des ressources, débutant d'abord avec la journée complète pour la maternelle, puis la journée complète pour la prématernelle. Ils devraient être gratuits et non obligatoires. Les écoles pourraient facturer aux parents l'utilisation de services complémentaires, tels que la garde après l'école, mais nous recommandons un financement provincial pour les services complémentaires afin d'assurer que toutes les familles puissent profiter de ces programmes.

(2) Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario finance la mise sur pied d'un réseau de services de soins éducatifs à la petite enfance de haute qualité à un prix abordable avant l'âge de la maternelle, éventuellement à la suite de l'élaboration d'un nouveau programme provincial pour les enfants. Ces services devraient être introduits progressivement au fil du temps, en fonction des ressources, commençant d'abord à l'âge de trois ans avec la possibilité d'offrir des soins à des enfants plus jeunes quand cela est justifié. Le financement de ces différents services doit provenir à la fois de sources publiques et privées, avec une échelle progressive faisant en sorte que les personnes dont les revenus sont plus élevés paient davantage. De plus, les fonds publics doivent être liés à la capacité d'un établissement d'attirer et de retenir les enfants.

(3) Nous recommandons de faire passer l'âge auquel les élèves peuvent quitter l'école ou les autres types de formation de 16 à 17 ans, et peut-être à 18 ans par la suite, à moins qu'ils n'obtiennent leur diplôme auparavant.

(4) Nous recommandons que la province réintroduise les examens de fin d'études externes fondés sur les programmes scolaires pour les diplômés des écoles secondaires dans le cadre d'un ensemble étendu d'indicateurs de rendement centrés sur les résultats. Ces indicateurs doivent être pertinents pour les parents, les élèves et les employeurs.

(5) Nous recommandons une série de réformes des dispositions portant sur la gestion scolaire au primaire et au secondaire :

- *La province devrait continuer à définir un programme d'études obligatoire et des orientations de politique générales.*

- *La province devrait revitaliser les conseils scolaires afin de s'assurer qu'il existe une entité intermédiaire efficace entre la province et les écoles. Les conseils scolaires sont actuellement beaucoup trop distants et insensibles aux*

préoccupations des parties intéressées — peu de gens connaissent leurs administrateurs ou comprennent ce qu'ils font.

- *Les administrateurs scolaires devraient toucher des salaires plus élevés compte tenu de leurs nouvelles responsabilités.*

- *La province devrait examiner toute une gamme d'options visant la nomination et l'élection des administrateurs afin d'assurer une responsabilisation accrue à l'égard d'un large éventail de parties prenantes.*

- *Les conseils devraient jouer un rôle de premier plan dans la coordination des activités des écoles placées sous leur autorité en aidant ces écoles à s'améliorer constamment grâce au partage de l'information et de pratiques exemplaires et en leur offrant la souplesse nécessaire pour leur permettre de s'adapter aux préférences locales.*

- *On devrait exiger que toutes les écoles publiques aient un comité d'école actif avec un mandat bien défini. Ce comité devrait regrouper le directeur et des représentants des parents et des parties intéressées.*

- *Les écoles devraient convenir d'objectifs de rendement sur trois ans avec leur conseil scolaire en fonction d'un ensemble de critères normalisé pour s'assurer que la direction de l'école est tenue responsable de la réalisation de ces objectifs. Ces critères devraient être définis par la tierce partie évoquée ci-dessus.*

(6) La majorité des membres du Comité recommande que la province fournisse aux parents, à titre d'essai, la possibilité de créer au sein du secteur public un nombre limité d'écoles à charte. Conformément au principe d'accès universel, il ne doit pas y avoir de frais privés supplémentaires d'admission dans les écoles mises en place en vertu de ce programme pilote.

(7) Nous recommandons que la province crée une tierce partie ou une entité indépendante, ou qu'elle en étende l'autorité, afin de surveiller le fonctionnement du système d'éducation, y compris les programmes de soins éducatifs à la petite enfance, les conseils scolaires et les écoles. Cette entité regrouperait les parties intéressées et des représentants d'un large ensemble de professionnels spécialisés. Elle tiendrait compte des conflits d'intérêts potentiels qui peuvent naître lorsqu'une entité unique est investie à la fois de fonctions de normalisation et de fonctions de vérification.

(8) Nous recommandons un plan en cinq parties pour promouvoir l'excellence et assurer et améliorer l'accessibilité à l'éducation postsecondaire :

- *La province devrait augmenter les fonds publics consacrés à l'éducation universitaire jusqu'à ce que ces dépenses soient en moyenne les plus élevées au Canada par étudiant, compte tenu de l'engagement que la province doit prendre à titre de leader en matière de développement du capital humain.*

- *La province devrait relier le montant des fonds publics supplémentaires accordés à chaque programme collégial ou universitaire au rendement, en fonction d'évaluations pondérées, telles que la satisfaction des étudiants, la réussite sur le marché du travail suivant l'obtention du diplôme, la qualité de l'enseignement et de la recherche et les plans d'amélioration du rendement. Les évaluations du financement fondé sur le rendement devraient être effectuées par une entité indépendante composée d'experts.*

- *La province devrait comparer son financement des programmes de recherche universitaires les plus prometteurs avec celui de programmes similaires de renommée internationale dans les institutions publiques de pointe de manière à investir davantage dans les programmes ontariens, une fois que nous aurons acquis une position de chef de file au Canada en ce qui a trait au soutien qu'apporte le gouvernement aux universités.*

- *La province devrait déréglementer les frais de scolarité à condition que le conseil d'administration de chaque collège et université prouve qu'il a un programme d'accès crédible en place. La province devrait exiger que chaque conseil d'administration remette un rapport public au gouvernement tous les trois ans sur l'efficacité de son programme d'accès.*

- *La province devrait instituer un programme complet de remboursement des prêts en fonction du revenu. En outre, la province devrait instituer un programme amélioré distinct de prêts et bourses visant précisément à augmenter le nombre d'étudiants provenant de familles à revenu modeste dans les établissements d'éducation postsecondaire (collégiale et universitaire) et procéder à des évaluations publiques périodiques des progrès mesurables réalisés à l'égard de l'atteinte de cet objectif. Ces deux programmes devraient faire en sorte que l'accessibilité à l'éducation, qui est la pierre angulaire d'une société axée sur le capital humain, soit préservée et favorisée dans le contexte de la déréglementation des frais de scolarité.*

(9) Nous recommandons que l'Ontario passe un accord de développement du marché du travail avec le gouvernement fédéral.

(10) Nous recommandons que la province poursuive ses efforts visant à promouvoir une intégration appropriée des collèges et des universités afin de favoriser les choix en matière d'éducation.

(11) Nous recommandons que l'Ontario utilise davantage les politiques d'adaptation au marché du travail qui sont destinées à aider les travailleurs à s'adapter au changement. La province devrait plus particulièrement élaborer des politiques pour offrir une information détaillée portant sur des facteurs comme les pénuries et les surplus dans certains marchés du travail. Elle devrait également investir davantage dans les politiques d'adaptation au marché du travail, même si elle ne doit pas forcément les

mettre en œuvre. De plus, nous recommandons que l'Ontario signe une entente avec le gouvernement fédéral prévoyant la délégation du pouvoir d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques de formation et d'adaptation au marché du travail en vertu de la loi sur l'assurance-emploi. En dernier lieu, dans la mesure où les personnes ne seront pas toutes en mesure de bénéficier des politiques d'adaptation au marché du travail (par exemple, elles peuvent être trop handicapées pour travailler) et étant donné que l'élaboration de ces programmes prendra du temps, la province doit maintenir son régime de soutien du revenu traditionnel.

(12) Nous recommandons que la province s'assure que les organismes d'autoréglementation de l'Ontario relèvent le défi de la reconnaissance provinciale des diplômes étrangers des immigrants en demandant à ces organismes de déposer un rapport d'activité annuel auprès de l'assemblée législative. À cet effet, nous recommandons que les organismes d'autoréglementation déposent un rapport d'activité annuel auprès de l'assemblée législative. Dans certains cas, la province peut également s'appuyer sur les programmes de transition ou de recyclage existants afin de faire participer les employeurs, les groupes communautaires et les autres parties intéressées à la conception de programmes de transition afin d'aider les immigrants à entrer sur le marché du travail.

(13) Nous recommandons que la province, en collaboration avec le gouvernement fédéral, élimine les obstacles imposés aux personnes qui désirent ne plus bénéficier de l'aide sociale et se joindre à la population active en réduisant les taux effectifs marginaux d'imposition élevés (comme les dispositions de récupération des prestations) pour ces personnes. La province devrait négocier avec le gouvernement fédéral en vue de revoir le programme de la prestation nationale pour enfants tout comme les régimes de crédits d'impôt provinciaux et fédéraux afin de réduire les facteurs qui découragent de travailler.

B. Revitaliser les villes

(14) Nous recommandons que la province mette au point des arrangements fiscaux appropriés afin de redresser les déséquilibres entre les recettes et les responsabilités des principales villes ontariennes.

(15) Nous recommandons que la province cherche de nouvelles sources de recettes pour les municipalités. Cela pourrait comprendre une taxe sur le carburant fixée localement et utilisée en partie pour financer le transport en commun, une taxe hôtelière et le recours accru aux frais d'utilisation qui tiendraient compte des véritables coûts (y compris des coûts environnementaux) de l'eau, du traitement des égouts et de la collecte des ordures ménagères.

(16) Nous recommandons que les gouvernements locaux prennent le contrôle complet de l'établissement des taux de l'impôt foncier (et qu'ils en soient responsables). Toutefois, nous recommandons que la province limite les variations entre les taux

d'impôt foncier résidentiel et non résidentiel en fixant, par exemple, des catégories de taux d'imposition afin de limiter à la fois les variations entre les municipalités et l'incidence du transfert des fardeaux fiscaux entre les catégories d'immeubles résidentiels et non résidentiels.

(17) Nous recommandons que l'Ontario renforce les pouvoirs de l'Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités (OOFIEM) afin d'encourager les municipalités à emprunter davantage pour financer les projets d'immobilisations à long terme. L'OOFIEM devrait aider les municipalités à trouver des capitaux.

(18) Nous recommandons que l'Ontario mette au point une approche souple en matière de compétence municipale. Certains membres du Comité sont d'avis que cette approche souple peut amener la création de nouveaux niveaux de coordination à l'échelle de la région qui pourraient comprendre des administrations à vocation particulière (comme pour la coordination du transport et l'aménagement du territoire) ou des structures de gestion (comme un gouvernement régional). Cette approche doit reposer sur les principes suivants :

- *la responsabilisation et la réceptivité des gouvernements municipaux;*
- *la transparence;*
- *l'équité du fardeau des coûts;*
- *la capacité de coordonner les services;*
- *le respect du rôle des fonctionnaires et la clarté des rôles des politiciens et du personnel.*

Nous recommandons fortement que la province lance immédiatement le processus visant à régler ce problème de coordination.

(19) Nous recommandons que la province revoie les structures de gouvernance municipales dans l'optique d'améliorer l'imputabilité et l'efficacité. Les domaines à réformer comprennent le renforcement des pouvoirs exécutifs et de la responsabilisation des fonctionnaires municipaux (élus et non élus) à l'égard de la population grâce à une délimitation claire des responsabilités, du pouvoir décisionnel, des objectifs de rendement et à une plus grande transparence.

(20) Nous recommandons que l'Ontario, en consultation et en partenariat avec les maires des villes et des régions urbaines importantes, négocie et conclue promptement un accord fédéral-provincial exclusif sur l'immigration, comme l'a fait le fédéral avec les autres provinces. Cette entente devrait comprendre un programme provincial de candidature en vertu duquel la province participerait à la sélection des immigrants. De plus, l'entente devrait tenter de prévoir un financement fédéral pour l'établissement en

Ontario qui assure des niveaux, par immigrant, qui sont comparables aux programmes similaires du Québec. Nous sommes également d'avis que l'Ontario doit faire la lumière sur les rôles et le financement des divers paliers de gouvernement dans le cadre des programmes d'établissement et chercher à obtenir un meilleur contrôle sur ces programmes. Pour terminer, l'Ontario devrait tenter de déplacer l'objectif des programmes d'établissement au-delà des étapes initiales du processus d'immigration vers la délimitation et l'élimination des obstacles à moyen et à long termes qui empêchent l'intégration complète des immigrants dans l'économie et la société ontariennes.

(21) Nous recommandons ce qui suit pour combler les lacunes auxquelles les municipalités ontariennes doivent faire face en matière d'infrastructure :

- *La province et les municipalités devraient coordonner leurs efforts pour mettre au point des plans pluriannuels à moyen et à long termes d'investissement dans l'infrastructure comportant des éléments interrégionaux.*

- *Il devrait y avoir une meilleure coordination entre les exigences réglementaires des programmes d'infrastructure aux niveaux fédéral, provincial et municipal de gouvernement (dans le domaine environnemental par exemple) afin d'encourager l'investissement en temps opportun et la planification à long terme.*

- *La province devrait mettre en œuvre des lignes directrices et de forts incitatifs afin de contrôler l'extension anarchique des villes, y compris la limitation de l'aménagement aux zones d'établissement désignées, une meilleure utilisation de la taxe d'équipement, des incitatifs plus importants pour la mise en valeur de zones désaffectées, le soutien du transport en commun et une meilleure intégration des décisions en matière d'aménagement du territoire et de transport.*

- *La province et les municipalités devraient avoir recours aux frais d'utilisation pour l'eau et les égouts afin de tenir compte plus exactement des coûts, y compris ceux des conséquences environnementales, d'une telle infrastructure.*

- *La province devrait s'assurer que les droits d'aménagement sont fixés de façon plus efficace.*

- *La province devrait donner aux municipalités le pouvoir de percevoir des taxes sur les carburants et créer la marge fiscale permettant de le faire. L'idéal serait que les recettes tirées de cette taxe soient, au moins en partie, consacrées au coût des transports en commun.*

(22) Nous recommandons que la province prenne immédiatement des mesures afin de combler les besoins urgents d'un nombre croissant de sans-abri ontariens. La province doit redoubler d'efforts et travailler avec le gouvernement fédéral et les municipalités afin de mettre en œuvre le programme national actuel de logement abordable. Ce programme devrait respecter les incitatifs créés à la fois pour les locataires et les

promoteurs immobiliers afin que le parc de logements abordables augmente. Cette mesure nécessite des initiatives du côté de la demande (c'est-à-dire les locataires) comme de l'offre (c'est-à-dire les promoteurs immobiliers).

(23) Nous recommandons que la province intensifie ses efforts afin de répondre aux besoins physiques et mentaux des sans-abri. Cela comprend un soutien plus important en matière de santé mentale de la part des collectivités et des hôpitaux, l'accessibilité aux services de toxicomanie, tout comme la création d'un plus grand nombre de foyers de transition et de logements supervisés pour ceux qui ont des problèmes de toxicomanie et de santé mentale.

(24) Nous déconseillons fortement la réintroduction du contrôle des loyers.

C. Accroître l'engagement civique

(25) Nous recommandons que la province mise sur les programmes éducatifs pour que les jeunes Ontariens apprennent à apprécier les services communautaires et publics et à s'en sentir solidaires. Ces programmes peuvent être liés aux programmes d'engagement civique qui sont présentement en place dans le système scolaire et qui sont décrits ci-dessous et ils pourraient inclure des conférences données par des leaders de la collectivité, des stages ou du travail bénévole au sein d'organismes communautaires et un programme d'études de base axé sur la valeur des services communautaires et publics. Ces programmes devraient viser les élèves des écoles primaires et secondaires et être facultatifs. Ils devraient s'ajouter à l'exigence actuelle selon laquelle chaque élève qui commence l'école secondaire doit effectuer au moins 40 heures d'activités communautaires pour pouvoir obtenir son diplôme.

(26) Nous recommandons que la province revitalise le système des commissions parlementaires de l'assemblée législative provinciale afin d'élargir le spectre des tendances politiques exprimées dans l'élaboration des lois et des règlements.

(27) Nous recommandons que la province mise sur son programme d'éducation civique qui connaît du succès dans les écoles primaires et secondaires et qu'elle l'étende aux immigrants.

(28) Nous recommandons que la province renforce ses mécanismes de diffusion de renseignements accessibles et utiles en matière de politiques auprès du public. Cela comprendrait la diffusion d'information en vertu de la législation provinciale sur l'accès à l'information, en prêtant une attention particulière aux questions légitimes touchant la protection de la vie privée. Comme nous le mentionnons dans la section ci-dessous intitulée Un gouvernement plus intelligent, nous recommandons également un renforcement des mécanismes de responsabilisation et d'information qui entourent le recours à des intervenants du secteur privé pour la prestation de services publics.

(29) Nous recommandons que la province continue à élargir son utilisation des technologies de l'information pour permettre aux citoyens d'avoir accès à de l'information.

(30) Nous recommandons que la province fasse preuve de prudence en ce qui a trait au vote par Internet dans le cadre d'une approche diversifiée en matière d'engagement civique. Le gouvernement doit s'assurer que les problèmes liés à la sécurité, à la fiabilité et à la distribution variable de l'accès à Internet ont été réglés.

(31) Nous recommandons que la démocratie directe soit utilisée seulement quand des changements fondamentaux de la nature des institutions ontariennes sont envisagés, comme pour les décisions constitutionnelles au niveau fédéral. De plus, si on doit organiser des référendums, nous recommandons que la province en structure avec soin le processus afin qu'ils favorisent le débat et la prise de décisions informées et réfléchies par les électeurs.

(32) Nous recommandons que les nouvelles formes de démocratie délibérative, comme les jurys de citoyens, jouent uniquement un rôle limité, bien défini et complémentaire dans le processus décisionnel. La province doit être attentive à la question de la représentation équitable de tous les Ontariens dans toute utilisation de nouvelles formes de démocratie délibérative.

(33) Avant d'amorcer tout changement, nous recommandons que la province consulte les Ontariens quant à l'intensité des réformes possibles à la représentation démocratique, comme :

- *transformer le système électoral en une sorte de représentation mixte proportionnelle des membres,*
- *réviser le mode de gouvernement municipal (p. ex., un gouvernement à deux niveaux),*
- *réformer la législature (p. ex., le système de comité),*
- *augmenter la tenue de référendums ou de mécanismes de délibération, et*
- *réformer les campagnes de financement.*

PARTIE III DES CHOIX DIFFICILES

B. Politique budgétaire, économique et environnementale

(34) Nous croyons que l'Ontario devrait focaliser la réforme fiscale sur l'amélioration de la société axée sur le capital humain et l'accroissement de l'efficacité du système. Un certain nombre de principes devraient guider la politique budgétaire de l'Ontario, dont les suivants :

- *les taux d'imposition devraient être concurrentiels au niveau tant national qu'international afin d'attirer et de retenir les facteurs mobiles de production comme le capital et une main-d'œuvre qualifiée;*

- *les taux d'imposition devraient être neutres d'un secteur à l'autre de l'économie, créant ainsi un élargissement de l'assiette fiscale;*

- *le système fiscal devrait être transparent afin de permettre aux contribuables de tenir les fonctionnaires responsables des décisions qu'ils prennent en matière d'impôts;*

- *le système fiscal devrait être le moins régressif possible.*

Nous recommandons à la province d'étudier un certain nombre de réformes fiscales au fil du temps, en se basant sur les principes énoncés ci-dessus et en accordant une attention particulière aux points suivants :

- *la compétitivité des taux d'imposition des particuliers, des sociétés et du capital de l'Ontario;*

- *la surtaxe sur les particuliers;*

- *l'harmonisation de la TVP et de la TPS;*

- *les différentiels fiscaux entre les immeubles résidentiels et non résidentiels;*

- *l'utilisation des taxes-services et des frais d'utilisation, comme dans le transport et l'infrastructure.*

(35) Nous recommandons à l'Ontario de chercher à obtenir une répartition plus transparente et non discriminatoire des transferts fédéraux autres que ceux qu'il reçoit dans le cadre du programme fédéral officiel de péréquation en vue d'accroître la part des transferts que reçoit l'Ontario. Cela pourrait entraîner l'adoption du principe de financement de certains programmes par habitant pour l'ensemble des provinces (comme un financement égal par habitant des programmes d'établissement des immigrants).

(36) Nous recommandons à la province d'accroître la transparence des programmes actuels de subvention et de mettre fin progressivement à la plupart des programmes de subvention industrielle.

(37) Nous recommandons à la province de poursuivre sa collaboration avec les intervenants régionaux pour trouver et diffuser de l'information sur les nouveaux débouchés économiques grâce à des initiatives comme le partenariat Agglomérations urbaines compétitives de l'Ontario. Toutefois, ces initiatives ne devraient pas servir à dresser des listes de souhaits en matière d'investissement ou de dépense de la part d'autres paliers de gouvernement, au-delà de l'infrastructure fondamentale, des services publics et de la recherche fondamentale et appliquée.

(38) Nous recommandons à la province d'adopter une politique de développement économique misant sur l'allégement fiscal d'application générale et les réformes fiscales, l'investissement public dans l'infrastructure de base, l'investissement public en recherche fondamentale et appliquée (y compris la commercialisation de la recherche), comme l'illustre le Fonds ontarien d'encouragement à la recherche-développement, et sur la promotion de l'éducation et du perfectionnement des compétences par des investissements dans l'éducation permanente et ses piliers institutionnels essentiels, soit les écoles, les universités, les collèges et les villes.

(39) Nous recommandons à la province de s'assurer que les personnes qui choisissent de s'établir dans des collectivités à risque aient accès à de bons établissements publics, tels que des centres régionaux de santé, des écoles et des collèges communautaires offrant des services de base comparables à ceux des centres métropolitains. Toutefois, la province devrait éliminer graduellement les programmes de développement économique régionaux, comme les subventions et les incitatifs fiscaux aux entreprises, qui risquent de favoriser une dépendance permanente provoquée par le gouvernement.

(40) Nous recommandons au gouvernement provincial de jouer un rôle important en offrant aux jeunes et aux travailleurs des renseignements sur le marché du travail régional comme des programmes d'aide à la recherche d'emploi et de formation leur permettant de faire des choix éclairés en matière de perspectives d'emploi. La province, en collaboration avec le gouvernement fédéral, devrait envisager des dispositions transitoires appropriées comme celles visant le recyclage des personnes qui désirent tirer parti de débouchés en dehors de leur collectivité.

(41) Nous recommandons à la province d'imposer des analyses coûts-avantages obligatoires dans le cadre de sa promulgation de règlements sur l'environnement afin de faciliter l'adoption de meilleures décisions réglementaires en s'assurant que la réglementation est nécessaire et adéquate. Pour apaiser les craintes à l'effet qu'une analyse coûts-avantages pourrait conduire à un manque de réglementation en raison de l'incapacité de mesurer les coûts ou les avantages, ce processus devrait tenir compte des coûts et des avantages quantifiables et non quantifiables (comme l'équité dans la distribution du risque environnemental). L'élaboration de telles analyses devrait inclure

les intervenants et les résultats devraient être accessibles au public afin de favoriser le débat et de freiner l'influence excessive des groupes d'intérêts.

(42) Nous recommandons que la province ait davantage recours aux instruments reposant sur les mécanismes du marché pour réglementer les questions environnementales. Ces instruments comprennent les taxes environnementales sur les émissions et les frais d'utilisation (comme pour l'eau et les égouts) qui tous deux forcent les gens à tenir compte du coût des dommages environnementaux et de la consommation. De plus, la province devrait continuer d'envisager l'utilisation de permis de pollution négociables comme dans le domaine de la pollution de l'air. Cependant, elle doit en outre tenir compte de la responsabilisation et des questions démocratiques reliées à ces instruments.

(43) Nous recommandons à la province de s'appuyer sur les outils existants pour informer le public des questions environnementales. La province devrait étendre son programme de cueillette et de diffusion de l'information sur les émissions d'usines particulières (comme en vertu du règlement sur la surveillance et le rapport des émissions polluantes) et sur les dispositions d'information de la Charte des droits environnementaux. Toutefois, la province devrait revoir le contenu de l'information et la façon dont elle est diffusée, en tenant compte, par exemple, du fait que les gens peuvent réagir outre mesure aux renseignements relatifs à l'environnement dans des cas où le risque est en fait minime et qu'ils peuvent avoir de la difficulté à comprendre et à utiliser l'information ou à y accéder.

(44) Nous recommandons à la province de définir une politique claire et uniforme en vue de se doter d'un réseau électrique fiable, concurrentiel, prudent sur le plan financier et écologiquement rationnel.

(45) Nous recommandons au gouvernement d'offrir une option de tarification en fonction du marché, incluant des tarifs de pointe et hors pointe, à tous les consommateurs d'électricité afin de promouvoir la conservation et la réduction de la consommation, en étant sensible aux conséquences de ces prix sur les consommateurs à faible revenu. La tarification en fonction du marché (comme dans le cas du gaz naturel, du pétrole et de l'essence) devrait également être adoptée parce que les contribuables ne devraient pas subventionner la consommation et la production d'électricité. Nous croyons qu'une telle tarification permettra d'investir plus facilement dans des installations d'énergie renouvelable, comme l'énergie éolienne, la biomasse et l'énergie solaire, dans la province.

(46) Nous recommandons à la province d'adopter des mesures pour encourager davantage les investissements privés dans le secteur de l'électricité afin d'exploiter le regard critique que porte le marché financier sur les investissements dans le domaine de la production. Malgré les points de vue différents au sujet des avantages de la privatisation d'Ontario Power Generation, nous croyons que le secteur privé a un rôle important à jouer en ce qui concerne la promotion d'un marché à prix concurrentiels pour l'approvisionnement en électricité et la diversification du risque plutôt que de se

fier aux décisions prises par un seul fournisseur dominant. Afin de créer un tel environnement, il est essentiel de réduire la position dominante d'OPG, peu importe si la société appartient à des intérêts privés ou publics. La province doit également s'efforcer de rationaliser et d'harmoniser les règlements avec ceux des autres gouvernements pour éviter les recoupements flagrants, comme dans le cas des évaluations environnementales, afin de faciliter la construction de nouvelles installations de production.

(47) Nous recommandons à la province d'entreprendre une étude exhaustive des coûts, notamment sur les plans de la santé et de l'environnement, reliés aux différentes sources de combustible afin d'établir une tarification qui tient compte de ces coûts. Nous recommandons par ailleurs de rendre facilement accessibles les résultats de cette étude aux citoyens de l'Ontario. À la lumière de ces renseignements, les consommateurs devraient avoir la possibilité, s'ils le désirent, de payer des prix plus élevés pour une énergie renouvelable. Nous croyons qu'une telle étude, de concert avec une tarification en fonction du marché et une hausse de la participation du secteur privé, servira de moteur à la promotion de la diversification des sources d'énergie et à l'expansion de la production d'énergie renouvelable en Ontario.

(48) Nous recommandons à la province de collaborer avec le public et les intervenants pour élaborer un plan d'entretien et d'expansion du réseau de transport et notamment d'explorer la possibilité d'établir de nouvelles connexions avec le Québec, le Manitoba et les États voisins des États-Unis. La province doit également s'efforcer de rationaliser et d'harmoniser les règlements avec ceux des autres gouvernements pour éviter les recoupements flagrants, comme dans le cas des évaluations environnementales, afin de faciliter la construction d'une nouvelle infrastructure de transport.

C. Un gouvernement plus intelligent

(49) Nous recommandons au gouvernement provincial d'adopter une méthode généralisée d'analyse des coûts et des avantages à appliquer au moment de l'élaboration future de mesures réglementaires afin de faciliter la prise de meilleures décisions. Dans le but de rendre le processus plus transparent et équitable, cette analyse devrait mettre à contribution les parties intéressées. Conformément à la recommandation 41, les résultats devraient être rendus publics pour accroître la participation de la population à l'élaboration de politiques d'intérêt public. L'analyse coûts-avantages devrait également tenir compte de facteurs à la fois quantifiables et non quantifiables, comme la répartition équitable du risque.

(50) Nous recommandons au gouvernement provincial, dans toute la mesure du possible, d'avoir recours à des mesures réglementaires s'appuyant sur des incitatifs, comme les frais modérateurs mentionnés pour l'utilisation des réseaux d'aqueduc et d'égouts et les droits de pollution négociables. En outre, nous recommandons que les parties réglementées assument leur juste part des coûts provinciaux de réglementation (par exemple, les coûts afférents au processus d'approbation et à l'application des règlements).

(51) Nous recommandons également au gouvernement provincial de s'efforcer de rationaliser et d'harmoniser la réglementation par rapport à celle des autres gouvernements lorsqu'il y a des chevauchements importants, par exemple, en matière d'évaluations environnementales.

(52) Nous recommandons au gouvernement de continuer de mesurer le rendement des ministères, des organismes et du secteur parapublic. Pour être efficaces, les critères de mesure du rendement doivent être les mêmes dans l'ensemble du secteur public et permettre par conséquent d'établir des comparaisons significatives entre les entités du secteur public au fil du temps. Par surcroît, il faudrait définir des critères clairs de mesure des résultats qui sont pertinents pour les bénéficiaires des services publics. Les résultats devraient faire l'objet d'une évaluation plus approfondie en cas d'incertitude quant aux conséquences d'un programme gouvernemental, à savoir, par exemple, s'il a donné les résultats observés, ou lorsque les objectifs fixés n'ont pas été atteints.

(53) Nous recommandons le maintien du recours aux technologies de l'information pour diffuser des renseignements au sujet des programmes publics dans une optique de transparence et de responsabilité accrues.

(54) Nous recommandons que l'Ontario se dote d'une formule plus délibérative en ce qui a trait à l'évaluation du rendement du gouvernement, une méthode qui repose sur l'analyse coûts-avantages et des délibérations plus étendues auxquelles participent le public et les parties intéressées.

(55) Nous recommandons au gouvernement de l'Ontario de faire davantage appel au secteur privé (organismes à but lucratif et sans but lucratif) pour la prestation des services publics, notamment grâce à l'impartition, à des partenariats public-privé, à la privatisation et à des initiatives de déréglementation. Tant qu'il existe des mécanismes efficaces de reddition de comptes publics (qui font en sorte que l'on prenne en considération les préoccupations du public), les fournisseurs à but lucratif et sans but lucratif du secteur privé devraient pouvoir se faire concurrence pour la prestation de bon nombre de biens et de services publics.

(56) Nous recommandons au gouvernement provincial de mettre en place un processus d'examen indépendant afin de contrôler les ententes de prestation de services avec le secteur privé dans le but de vérifier si ces ententes offrent bien des avantages démontrables par rapport à la prestation de services par le secteur public. Pour accroître la transparence de ce processus, il faudrait communiquer les résultats des examens au public.

(57) Nous recommandons au gouvernement provincial de prendre les mesures suivantes afin que l'Ontario soit en mesure d'attirer des travailleurs hautement qualifiés et impartiaux au sein de la fonction publique, de les conserver et de les motiver :

- *Adopter des mesures visant à améliorer la perception et la satisfaction du public à l'égard des fonctionnaires comme des initiatives conçues pour*

accroître la compréhension et l'appréciation qu'ont le public, les médias et la gent politique des défis auxquels fait face la fonction publique et de sa contribution.

- *Élaborer des programmes de rémunération améliorés pour les fonctionnaires, dont l'utilisation et le perfectionnement continus de régimes de rémunération au rendement. De meilleurs programmes de rémunération collaboreront au recrutement et au maintien d'une fonction publique de grande qualité.*

- *Créer des partenariats efficaces avec les établissements d'enseignement de l'Ontario par le biais notamment de programmes d'emploi pour les étudiants et de recrutement sur les campus, pour recruter des jeunes employés au sein de la fonction publique.*

- *Encourager les employés à poursuivre leur perfectionnement personnel par la formation continue, notamment en appuyant l'apprentissage individuel, les échanges avec les organismes privés et parapublics, les relations interterritoriales et les congés sabbatiques de recherche/publication. Ces initiatives contribueront également à améliorer l'élaboration des politiques et l'administration des programmes.*

- *Fournir davantage de ressources pour créer des formes souples de structures organisationnelles et de programmes de rémunération afin de faciliter l'élaboration de politiques et la prestation de services au niveau horizontal.*

- *Consolider les ressources humaines de la fonction publique de l'Ontario en une seule entité pour en améliorer la capacité et confier à cette entité la responsabilité du recrutement, du maintien en fonction, de la planification de la relève, du transfert de connaissances et du perfectionnement professionnel.*

- *Appuyer la fonction publique dans l'accomplissement de son rôle critique à titre de gestionnaire du long terme et de protecteur de l'intérêt public. L'appui peut prendre la forme de ressources consacrées à la planification à long terme, au transfert approprié du savoir, à rehausser l'importance accordée à l'innovation au sein de la fonction publique et à accroître la tolérance aux risques et à la pensée critique.*

- *Réviser et actualiser la Loi sur la fonction publique, notamment en prenant des dispositions relatives à la neutralité politique, aux déclarations publiques et à la dénonciation.*

- *Formuler une définition de l'état futur de la fonction publique de l'Ontario en ce qui concerne ses attributs, son profil et son rôle de soutien au gouvernement en poste et mettre à jour les valeurs communes de la FPO dans ce contexte.*

(58) Nous recommandons au gouvernement provincial de mettre sur pied une unité de planification stratégique au sein du Bureau du Conseil des ministres. Cette entité s'occuperait de l'élaboration de politiques au cœur même du gouvernement, loin des activités quotidiennes des ministères, et se donnerait une orientation prospective qui lui permettrait d'atténuer l'effet de silo dans les ministères et organismes gouvernementaux et d'assurer une meilleure intégration des initiatives politiques à long terme. L'unité de planification stratégique assumerait un certain nombre de fonctions, tels l'examen des activités du gouvernement en ce qui a trait au recours accru au secteur privé (organismes à but lucratif et sans but lucratif) et l'adoption d'un cadre de restructuration communautaire pour les petites collectivités et les activités rurales et éloignées qui sont à risque.

D. Soins de santé

(59) Nous recommandons à la province de demander au gouvernement fédéral d'augmenter les fonds qu'il consacre aux soins de santé en Ontario et dans toutes les autres provinces.

(60) Nous recommandons à la province de s'assurer de mettre en place un cadre lui permettant de prendre en charge les fonctions nécessaires en matière de politiques et de supervision. Ces fonctions comprennent :

- *la vérification de la qualité des services de soins de santé dans la province, ce qui comprend l'élaboration de nouveaux systèmes et de nouvelles mesures permettant une évaluation plus poussée de la capacité du système de fournir des soins de haute qualité, un accès en temps opportun, un service efficace, équitable et fiable et la capacité de faire face à des événements imprévisibles;*

- *la formulation de recommandations sur le financement de nouvelles technologies et de lignes directrices en matière de pratiques cliniques (ce qui englobe les traitements, le matériel et les médicaments) en s'appuyant sur les travaux d'organismes nationaux relativement à la rentabilité et à l'efficacité clinique de ces technologies;*

- *l'élaboration du cadre des ententes de rendement dont nous parlerons plus loin;*

- *la facilitation des négociations entre le ministère et les différents groupes de fournisseurs.*

Nous ne recommandons pas la création d'un organisme intermédiaire supplémentaire dans le secteur des soins de santé pour le moment étant donné le nombre de nouvelles entités qui ont été établies récemment. On pourrait plutôt, par exemple, élargir le mandat du Conseil ontarien de la qualité des services de santé à condition que les conflits entre les fonctions de normalisation et de vérification puissent être réglés. La province devrait

évaluer le fonctionnement des organismes existants dans cinq ans et si, à ce moment-là, on découvre qu'il existe des lacunes ou des conflits à ce sujet, la province devra étudier la possibilité de créer un nouvel organisme.

(61) Nous recommandons à la province de signer des ententes de rendement pluriannuelles avec différents groupes de fournisseurs dans le cadre desquelles le financement de ces groupes serait relié à des critères établis d'un commun accord. En concluant des ententes avec des groupes d'institutions, de fournisseurs de services communautaires ou d'autres fournisseurs, la province pourrait réduire l'effet de « silo » qui découle d'un manque d'intégration sur le plan de la prestation des services.

(62) Nous recommandons aux gouvernements fédéral et provincial de continuer à collaborer et à élaborer des initiatives conjointes visant à améliorer la collecte et la diffusion de l'information sur la santé, sous réserve d'adopter des mesures appropriées de protection de la vie privée. Ces initiatives pour améliorer l'information devraient :

- *se concentrer sur la définition et la collecte en temps opportun de données relatives à la qualité des soins, aux indicateurs de santé (résultats pour les patients), à l'accessibilité des soins et au rendement global du système;*

- *rassembler de l'information qui pourrait aider les personnes à faire des choix en matière de soins de santé, comme de l'information sur les listes d'attente de chaque institution et de l'information sur des médecins particuliers (listes d'attente, nombre d'actes différents et résultats);*

- *recueillir de meilleurs renseignements que les médecins pourraient utiliser dans le cadre de leur pratique, comme les cheminements cliniques, les interactions médicamenteuses et les modèles de prescription;*

- *s'assurer que cette information, comme l'information générale sur la santé, est rapidement accessible aux Ontariens par l'entremise notamment d'Internet, des dossiers médicaux électroniques ou de Télésanté.*

(63) Nous recommandons au gouvernement provincial de créer un groupe de travail indépendant et apolitique chargé d'examiner les incitatifs axés sur la demande dans le contexte de l'augmentation des besoins en recettes, des attentes croissantes envers le système et de la reconnaissance des effets potentiels de tels incitatifs sur la répartition.

ANNEXE A : Cadre de référence

Le mandat du Comité d'étude consiste à étudier le rôle futur du gouvernement dans un contexte de promotion de la croissance économique, de collectivités fortes, de responsabilité fiscale et d'imputabilité.

Le Comité d'étude a reçu le mandat de proposer des recommandations dans les domaines suivants :

- le rôle de l'État;
- la nature de son rôle en matière d'adoption de politiques, de règlements et de normes ainsi que de surveillance et de rapport afin de préserver l'intérêt public;
- ses lignes appropriées de responsabilité : ce qu'il devrait entreprendre et comment le faire, ce qu'il devrait cesser ou continuer de faire, que ce soit seul ou en partenariat avec d'autres;
- la valeur de la fonction publique;
- les principes généraux de toute source de recettes non fiscales pour le gouvernement;
- les occasions de participation des citoyens.

ANNEXE B : Membres du Comité d'étude

Ronald Daniels (président) est doyen de la Faculté de droit de l'Université de Toronto. Il est actuellement professeur invité à la Yale Law School. Son enseignement et ses recherches portent sur le droit des entreprises, les valeurs mobilières et la finance, les fusions et les acquisitions et le droit dans les pays en développement. Il participe à l'élaboration des politiques gouvernementales et a participé à plusieurs groupes de travail en ce domaine : président du Groupe d'étude de l'Ontario sur la réglementation des valeurs mobilières, membre du Comité de la Bourse de Toronto sur le gouvernement d'entreprise, président du Comité d'établissement des règles du marché de l'Ontario (ce comité était chargé d'élaborer des règles pour le nouveau marché de l'électricité ontarien) et, récemment, il fut conseiller du gouvernement de l'Ontario pour la réforme de la réglementation sur la comptabilité publique. Le professeur Daniels a été président du Conseil des doyens et doyennes des facultés de droit du Canada et du Conseil des doyens et doyennes des facultés de droit de l'Ontario. Il a reçu un baccalauréat en droit de l'Université de Toronto en 1986 et une maîtrise en droit de l'Université Yale en 1988.

Jalynn H. Bennett, C.M., est présidente de Jalynn H. Bennett and Associates Ltd., un cabinet-conseil en développement organisationnel et en planification stratégique pour les secteurs privé et public. Elle est membre du conseil d'administration de la Banque canadienne impériale de commerce, de CanWest Global Communications Corporation, de Sears Canada Inc., de la société Ontario Power Generation Inc., de Cadillac Fairview Inc. et de Bombardier Inc. M^me^ Bennett a participé à de nombreuses initiatives de consultation du secteur public et elle s'est intéressée surtout aux domaines de la macroéconomie, des échanges commerciaux, de la politique fiscale, de la réforme de la réglementation, de la réforme des régimes de retraite et de la politique de l'emploi. Elle a été auparavant membre du conseil d'administration de la Banque du Canada et commissaire de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. M^me^ Bennett a également siégé à divers conseils d'administration dans le secteur des organismes à but non lucratif. Elle est fiduciaire du Hospital for Sick Children de Toronto et membre du comité d'investissement de l'Institut Vanier de la famille. M^me^ Bennett a été nommée membre de l'Ordre du Canada en 2000. Elle détient un diplôme, avec spécialisation en économie, de l'Université de Toronto.

Peter Cameron est président du conseil et président de Garfield Group, une société de conseil en gestion, œuvrant au Canada, aux É.-U. et à l'échelle internationale. Il compte une vaste expérience tant dans les secteurs public et privé que dans celui des services communautaires. Ses principaux mandats ont été vice-président (chef de la direction intérimaire) de Diversey Corporation, chef de la direction de Chromolox Inc., chef de la direction de Canadian Corporate Management, conseiller principal, A.T. Kearney Ltd., président de la Société canadienne des postes, président de Sunnybrook Medical Centre Institute and The Sunnybrook Foundation, membre du Comité consultatif du premier ministre pour OPS et commissaire pour la Commission d'amélioration de l'éducation de l'Ontario. Peter Cameron est une sommité dans le domaine des affaires militaires.

Brigadier-général à la retraite, il occupe actuellement le poste de coprésident de Réserves 2000 et de conseiller auprès du ministre de la Défense nationale.

Anne Golden, Ph.D., C.M., est présidente et chef de la direction du Conference Board of Canada. Auparavant, elle a œuvré au sein de Centraide du Grand Toronto durant 19 ans, dont les 14 derniers à titre de présidente. Elle a présidé deux importants groupes de travail. En 1995, elle présidait le Groupe de travail provincial sur le Grand Toronto métropolitain et publiait le « Golden Report » en janvier 1996. En janvier 1998, elle a été nommée à la présidence du Groupe de discussion sur les sans-abri, dont le rapport, *Taking Responsibility for Homelessness : An Action Plan for Toronto*, publié en janvier 1999, contenait 105 recommandations pour les trois niveaux de gouvernement et un plan d'action pour résoudre le problème des sans-abri. L'expérience de M^me^ Golden en matière de politique publique et de recherche comprend un mandat à titre de directrice de la recherche pour le Parti libéral de l'Ontario, un rôle de consultante spéciale du leader provincial de l'opposition et celui de coordonnatrice de recherche pour le Bureau de la recherche municipale. Auparavant, elle enseignait l'histoire au Collège d'ingénierie de Newark, à l'Université de Toronto et à l'Université York. M^me^ Golden détient un doctorat en histoire.

Jeffrey C. Lozon est président et chef de la direction du St. Michael's Hospital. Il compte plus de 20 ans d'expérience en gestion de systèmes de soins de santé et de centres universitaires de sciences de la santé au Canada. Il s'est joint à l'hôpital St. Michael en 1991 à titre de vice-président directeur et chef de l'exploitation. M. Lozon a dirigé l'hôpital St. Michael durant une période de redressement financier et stratégique important, faisant de l'hôpital un modèle de responsabilité financière, de gestion et de soins aux patients. En mars 1999, M. Lozon a été affecté en détachement, pour une année, au poste de sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée, pour entamer le processus de conclusion d'une nouvelle entente entre les fournisseurs de soins de santé en Ontario. M. Lozon est membre du conseil d'administration du Canada's Top 40 Under 40 et de l'Université de Guelph; il est vice-président du conseil d'Inforoute Santé du Canada, responsable de la création d'un dossier médical électronique à l'échelle pancanadienne. Il est professeur agrégé du Département d'administration de la santé de l'Université de Toronto. Auparavant, il a occupé des postes de professeurs à l'Université de l'Alberta et à l'Université de la Saskatchewan. M. Lozon détient une maîtrise en administration des services de santé de l'Université de l'Alberta et un baccalauréat en sciences politiques de l'Université de Guelph.

Colin Andersen a été nommé sous-ministre des Finances en février 2004. Dans ses fonctions antérieures de sous-ministre, Politiques, au Bureau du Conseil des ministres, M. Andersen a agi à titre de conseiller auprès du Comité d'étude et d'agent de liaison gouvernemental. Auparavant, M. Andersen fut sous-ministre intérimaire, sous-ministre associé et sous-ministre adjoint, Politiques, au ministère de la Santé et des Soins de longue durée et sous-ministre adjoint à la Division des politiques budgétaires et financières du ministère des Finances. Il fut également agent de liaison de la province auprès de la Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada et représentant régional de l'Ontario au Conseil du Canadian Institute for Health

Information (CIHI). M. Andersen détient une maîtrise en science économique de l'Université de Toronto et un baccalauréat ès arts (économie) de l'Université de Calgary.

ANNEXE C : Membres du personnel du comité

Directeur de la recherche :
Michael J. Trebilcock s'est vu décerner un baccalauréat en droit en 1962 par l'Université de Canterbury en Nouvelle-Zélande et a obtenu une maîtrise en droit de l'Université d'Adélaïde en 1965. En 1972, il se joignait à la faculté de droit de l'Université de Toronto. En 1990, il reçut le titre de professeur. M. Trebilcock se spécialise en droit et en économie, en droit commercial international, en droit concurrentiel, en réglementation économique et sociale, en droit contractuel et en théorie du droit. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles dans ces domaines. Il a été chargé de cours en droit et en économie en 1976 à la faculté de droit de l'Université de Chicago, professeur invité à la faculté de droit de Yale en 1985 et professeur de droit mondial à la faculté de droit de l'Université de New York en 1997 et en 1999. En 1987, il fut élu membre de la Société Royale du Canada. En 1999, M. Trebilcock fut récipiendaire d'un doctorat honorifique en droit de l'Université McGill et du Prix Molson en sciences humaines du Conseil des arts du Canada. Cette même année, il fut élu Honorary Foreign Fellow de l'American Academy of Arts and Sciences. En 2002, M. Trebilcock fut élu président de l'American Law and Economics Association.

Chargé de recherche :
Andrew J. Green

Attaché de recherche :
Roy Hrab

Adjoints à la recherche :
Brock Jones
Michael Kilby
Graham Mayeda
Jeffrey Novak
Sarah O'Connor

Administration :
Nadia Gulezko
Joanna Carson

Réviseur :
Kevin Doyle

ANNEXE D : Rapport du personnel et documents de recherche

Tous les documents énumérés ci-dessous sont accessibles sur le site Web du Comité d'étude :
http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/index.htm

Rapport du personnel :

Création d'une société axée sur le capital humain pour l'Ontario	Michael J. Trebilcock Ronald Daniels Andrew J. Green Roy Hrab

Documents de recherche :

RP (1)	The Landscape of Civic Engagement in Ontario	David Cameron
RP (2)	Ontario in the Information Era : Cohesion and Competitiveness	Thomas J. Courchene
RP (3)	Demographic Change and Public Policy in Ontario	David K. Foot
RP (4)	The Evolution of Government as Risk Manager in Canada	Andrew Green
RP (5)	The Great Social Transformation : Implications for the Social Role of Government in Ontario	Judith Maxwell
RP (6)	Information Age Government for Ontario	Jerry Mechling
RP (7)	Ontario's Future Prosperity : Issues, Changes and Recommendations	Jack Mintz William Robson
RP (8)	Change in the Ontario State 1952 - 2002	Graham White
RP (9)	Social and Economic Risks to Seniors	James B. Davies
RP (10)	Managing Labour Market Risk in the New World of Work	Morley Gunderson Michael Trebilcock

RP (11)	Social Risks for Newcomers to Canada : Issues Respecting the Role of Government in Ontario	Jeffrey G. Reitz
RP (12)	New Information Technology and the Public Sector in Ontario	Sandford Borins
RP (13)	The Future Role of a Professional Non-Partisan Public Service in Ontario	Kenneth Kernaghan
RP (14)	The Role of Benefit Taxes in the Health Care Sector	Mark Stabile
RP (15)	Accountability, Evaluation and Performance Monitoring : A Comparative Perspective	Bob Segsworth
RP (16)	Young Families, Social Risk and the Role of Government	Jane Jenson
RP (17)	Vibrant cities and City-Regions : Responding to Emerging Challenges	Enid Slack Larry S. Bourne Meric S. Gertler
RP (18)	Small, Rural, and Remote Communities : The Anatomy of Risk	Enid Slack Larry S. Bourne Meric S. Gertler
RP (19)	Edemocracy : Current Trends and Future Prospects	Ronald J. Deibert
RP (20)	Ontario Public Service — Human Resources Management	Monica Belcourt
RP (21)	Private Delivery of Public Services : Public Private Partnerships and Contracting-Out	Roy Hrab
RP (22)	Privatization : Experience and Prospects	Roy Hrab
RP (23)	Economic Deregulation of Network Industries : Managing the Transition to Sustainable Competition	Edward Iacobucci Michael Trebilcock Ralph Winter
RP (24)	The Future Role of Government in Supporting Early Childhood Education and Care in Ontario	Gordon Cleveland Susan Colley
RP (25)	Ontario's Kindergarten to Grade 12 Education System : Some Thoughts for the Future	Arthur Sweetman
RP (26)	Self-Regulation and the Protection of the Public Interest	Andrew Green Roy Hrab
RP (27)	Incentives, Public Goals and Environmental Contracts	Andrew Green

RP (28)	Community Participation and Multilevel Governance in Economic Development Policy	David A. Wolfe Tijs Creutzberg
RP (29)	The Role of Government in Post-Secondary Education in Ontario	W. Craig Riddell
RP (30)	Steering and Rowing in Health Care : The Devolution Option?	Colleen M. Flood Duncan Sinclair
RP (31)	Responding to Social Risk in Ontario : Are We There Yet?	Keith Banting
RP (32)	A Tax Strategy for Ontario	Richard M. Bird Thomas A. Wilson
RP (33)	Active Labour Market Adjustment Policies : What We Know and Don't Know	Morley Gunderson
RP (34)	The Equal Opportunity Society : Determining the Role of Government	Andrew Green
RP (35)	Democracy in Ontario	David Cameron Celine Mulhern Graham White
RP (36)	Renewal in the Centre : Working with Ontario's Federation Partners	Paul Boothe
RP (37)	The Culture Industry	Abigail Payne
RP (38)	Contracting and Partnerships in IT Services to Government	Sandford Borins
RP (39)	Revisiting Water and Wastewater Utility Privatization	Elizabeth Brubaker
RP (40)	Dilemmas of Evaluation, Accountability and Politics : Contracting Out Social Services in Ontario	Lorne Sossin
RP (41)	Electricity Restructuring : A Comparative Review	Michael Trebilcock Roy Hrab
RP (42)	Strengthening the Policy Capacity of Government	Donald J. Savoie
RP (43)	Human Resource Management	Susan Waterfield
RP (44)	Physical Infrastructure and Financing	Harry Kitchen

RP (45)	Benefit Taxes and User Fees in Theory and Practice	David G. Duff
RP (46)	Some Issues of Educational Governance	T. R. Williams
RP (47)	The Role of Government and the Government's Role in Evaluating Government : Insider Information and Outsider Beliefs	Rod Dobell
RP (48)	Governance and Accountability in the Ontario Health Care Arena	Carolyn Tuohy
RP (49)	Thoughts on the Fiscal Framework for Ontario's Industrial Development	Finn Poschmann William Robson
RP (50)	Assessing Expenditures and Tax Reform Measures : A Review	Jack Mintz Thomas A. Wilson